

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Théorie de l'Expropriation

POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE
dans le Droit Français et le Droit Égyptien
ÉTUDE COMPARÉE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(*Sciences Politiques et Économiques*)

Présentée et soutenue le 29 Juillet, à 16 heures

PAR

M. MOHAMMED SADEK ABOU KHADRAH

Président : M. JACQUELIN

Suffragants { M. BARDERAUD
M. ROLLAND



ÉDITIONS
DE " LA VIE UNIVERSITAIRE "
43, QUAI DE CONTI, 43
PARIS

LA

THÉORIE DE L'EXPROPRIATION

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

La Théorie de l'Expropriation

POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE
dans le Droit Français et le Droit Égyptien
ÉTUDE COMPARÉE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(*Sciences Politiques et Économiques*)

Présentée et soutenue le 29 Juillet, à 16 heures

PAR

M. MOHAMMED SADEK ABOU KHADRAH

Président : M. JACQUELIN

Suffragants { M. BARDERAUD
 { M. ROLLAND



ÉDITIONS
DE " LA VIE UNIVERSITAIRE "
43, QUAI DE CONTI, 43
PARIS

1922

Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

L'expropriation pour cause d'utilité publique est l'une des institutions juridiques qui mettent dans le plus saisissant relief l'opposition des intérêts individuels et des intérêts collectifs et la nécessité de les concilier.

Le caractère essentiel du droit de propriété est le droit de disposition. Or, cette faculté consiste non seulement en ce que le propriétaire seul peut aliéner à titre onéreux ou gratuit le bien soumis à son pouvoir, mais encore en ce que ce propriétaire ne peut perdre ce bien sans sa volonté.

Si l'on poussait cette idée jusqu'à ses extrêmes conséquences logiques, on aboutirait à un individualisme exagéré incompatible avec les nécessités de la vie sociale.

Qu'on suppose, en effet, que l'intérêt de la collectivité commande à un particulier de se dessaisir de sa propriété ! Si ce particulier s'enferme dans son droit exclusif de disposition ainsi que dans une forteresse inexpugnable, il va faire prévaloir son intérêt personnel sur l'intérêt général, sa volonté individuelle contre la volonté commune ! Une telle attitude est inadmissible. Il n'y aurait pas d'ordre social possible si les droits, et spécialement le droit de propriété, étaient absolus ; ils doivent être conçus et réglementés comme relatifs, c'est-à-dire comme limités par les droits similaires et concurrents des autres individus et par le droit de la société elle-même.

Ainsi le respect du législateur pour la propriété privée n'a jamais été jusqu'au sacrifice de l'intérêt général à

l'intérêt privé d'un ou de plusieurs individus. Tel est le fondement logique et juridique de l'expropriation. Toutes les législations ont attribué aux pouvoirs publics, en cas d'utilité publique, le droit de priver un particulier d'une chose qui lui appartient et de se l'approprier moyennant une indemnité.

La justification de l'expropriation se présenterait comme très intéressante dans la conception positive de la propriété, suivant laquelle celle-ci est une *fonction sociale*. D'après Auguste Comte, la propriété doit être sociale dans sa source et dans sa distinction; elle n'est pas chose personnelle. L'individu qui se glorifie d'un capital quelconque oublie que ce capital est un fait collectif auquel il a bien peu contribué, en comparaison de ce qu'ont fait pour le former ses prédécesseurs et ses contemporains. Ce qui domine dans la propriété, c'est une entité, sorte de puissance supérieure à l'homme qui le surpasse. C'est ainsi qu'au moyen âge la propriété féodale comprenait un domaine utile, appartenant à celui qui exerçait directement la fonction de propriétaire; mais il y avait au-dessus le domaine éminent exercé par le seigneur ecclésiastique ou laïc, qui conservait un droit sur la propriété qu'il ne dirigeait ni exploitait. C'était la suppression des tendances absolutistes du propriétaire et de la définition romaine de la propriété prise dans toute sa rigueur. Lorsque le positivisme, avec Comte, vint soutenir que la propriété est une fonction sociale, il ne prétendait pas que le domaine éminent du seigneur dût passer à la société, il voulut surtout lutter contre la conception romaine de la propriété, dont le caractère absolu lui semblait incompatible avec la relation générale; il voulut

que la propriété fût dominée par une réalité supérieure que le droit romain ne connaissait pas : la société.

La notion de la fonction sociale fonde philosophiquement l'institution de l'expropriation. Mais même si l'on n'accepte pas expressément l'idée positiviste de la fonction, l'expropriation se trouve justifiée par cette considération simple et profonde qu'en cas de contradiction entre l'intérêt général et l'intérêt privé, c'est le premier qui doit primer.

La société ne peut être sacrifiée à l'individu. Cela ne veut pas dire que l'individu, quelque subordonné qu'il doive être à la société, puisse être sacrifié à cette dernière d'une manière totale; son sacrifice doit être réduit au minimum possible. Et subordination ne signifie pas absence de justice.

Il s'agit donc de concilier le droit de propriété individuelle avec les exigences de l'utilité publique. Cette conciliation peut elle-même être comprise, ainsi que M. Roland l'a montré (1), dans un sens plus ou moins individualiste ou plus ou moins collectif.

Etant donné que l'utilité publique réclame qu'un particulier soit privé de sa propriété, la conciliation dont il s'agit ne peut se faire qu'en entourant l'expropriation de garanties propres à assurer à l'exproprié l'équivalent de la propriété qui lui est enlevée. L'indemnité fait que l'expropriation qui, sans elle, serait une spoliation, constitue un échange imposé par l'autorité.

La question la plus importante est alors celle de savoir comment et sur quelles bases doit être déterminée cette

(1) *Revue du Droit public et Science politique*, 1914, p. 659 et suivantes.

indemnité. Le respect de la propriété conduit à décider que celle-ci devra être payée avant que l'expropriant soit mis en possession; de la sorte, l'exproprié éprouvera la moindre incommodité possible et ne sera pas un seul instant lésé dans son patrimoine, car avant même que le bien exproprié en sorte, un bien équivalent y rentrera.

Mais il ne suffit pas que l'indemnité soit préalable. Il faut encore et surtout qu'elle soit juste. Quel sera le critérium de l'équité en cette matière? L'opposition des tendances individualistes et des tendances collectivistes se manifestera principalement à ce sujet (1). Les premières porteraient à dédommager très largement le particulier, à lui allouer une somme d'argent représentative non seulement du dommage actuel et certain causé par le fait même de l'éviction, mais encore du préjudice incertain et éventuel. Les secondes conduisent au contraire à n'accorder à l'exproprié que l'équivalent du dommage certain et actuel, conséquence directe de l'expropriation. Cette dernière conception imprimerait à l'opération le caractère précis de l'échange. L'autre conception, au contraire, lui enlèverait ce caractère, mais serait plus favorable au droit individuel. A l'époque contemporaine, la législation a marché dans le sens des tendances collectives, ainsi que nous le verrons en exposant l'histoire de l'institution (2).

Conformément aux mêmes tendances, on s'en fierait à telle autorité ou à telle autre du soin de fixer l'indemnité d'expropriation. Un organe administratif ou une juridiction administrative se montrera plus soucieux des

(1) M. Roland, *loc. cit.*

(2) Voir Roland, *loc. cit.*

intérêts de l'Administration représentant le public; un tribunal de l'ordre judiciaire, gardien naturel des droits privés, sera particulièrement soucieux des intérêts du propriétaire exproprié. A cet égard, l'institution du jury a paru un moyen terme dont nous aurons à apprécier la valeur.

Enfin les tendances individualistes et collectives expliquèrent les solutions adoptées en ce qui concerne la constatation et la déclaration, par l'autorité, de l'utilité publique, en ce qui concerne l'étendue même du pouvoir d'expropriation, en ce qui concerne l'autorité chargée de prononcer la transmission de la propriété.

Suivant quelles idées générales et dans quelle mesure la législation égyptienne et la législation française ont-elles concilié dans la réglementation de l'expropriation, le droit de propriété individuelle avec les nécessités publiques?

C'est ce que nous nous proposons de rechercher. Après avoir retracé l'histoire des deux législations, nous étudierons dans l'une et dans l'autre les questions suivantes, dont l'ensemble forme la théorie générale de l'expropriation :

1. Qui peut exproprier et quelles choses sont susceptibles d'expropriation?

2. La déclaration d'utilité publique et la désignation des biens à exproprier.

3. La transmission de propriété de l'exproprié à l'expropriant.

4. La fixation de l'indemnité.

5. Le paiement de l'indemnité.

6. La prise de possession par l'expropriant.

CHAPITRE PREMIER

Historique

L'histoire de l'expropriation, tant en Egypte qu'en France, est dominée par l'apposition des tendances, favorables soit à l'individu, soit à la collectivité, dont nous avons parlé.

Partie d'une conception presque uniquement inspirée des intérêts de l'Administration, la législation égyptienne n'évolue pas vers la protection de la propriété individuelle, mais elle avance lentement dans cette voie.

Quant à la législation française, elle a dessiné un double mouvement : très imprégnée d'esprit collectif au début, elle s'est montrée peu à peu plus inquiète des droits des propriétaires; puis, à l'époque contemporaine, elle a esquissé un retour nettement accentué aux considérations d'ordre collectif.

Le Droit Egyptien

L'histoire de la législation relative à l'expropriation a passé par trois phases en Egypte.

La première est antérieure à la loi organique de 1883.

La seconde s'étend de la loi de 1883 à la loi de 1907.

La troisième est la période actuelle, dans laquelle la matière est réglementée par la loi de 1907.

Avant 1833, tout se passait administrativement et sans

aucune intervention des pouvoirs judiciaires. La déclaration d'utilité publique résultait d'un simple arrêté du moudir, fonctionnaire analogue au préfet français. L'indemnité due aux intéressés, en cas de désaccord, était fixée par des experts choisis par le moudir lui-même parmi les notables.

Un tel régime ne présentait aucune garantie sérieuse pour la propriété individuelle; il était la source de graves abus qui amenèrent sa disparition.

Un progrès fut réalisé lorsque la loi organique de 1883 vint organiser en Egypte le pouvoir judiciaire en remplaçant les Conseils de justice par de véritables tribunaux, complètement indépendants du pouvoir administratif. A ces tribunaux fut alors confiée la mission de choisir les experts chargés d'évaluer l'indemnité. Mais la déclaration d'utilité publique demeurait dans les attributions du moudir et s'effectuait, par conséquent, comme autrefois, par un simple arrêté. Dans cette organisation, les intéressés obtenaient une indemnité plus satisfaisante, puisque les experts étaient choisis par l'autorité judiciaire. Mais la part de l'autorité administrative était encore trop grande.

La loi du 24 avril 1907 accomplit un nouveau progrès en disposant que désormais la déclaration d'utilité publique serait faite, non plus par un arrêté du moudir, mais par un décret. Mais cette réforme est insuffisante. Le moudir conserve encore des attributions très importantes que nous examinerons en étudiant la procédure de l'expropriation. Le droit égyptien n'a pas satisfait au desideratum essentiel en la matière, qui est l'intervention des tribunaux pour prononcer l'expropriation lorsqu'une ces-

sion amiable n'est plus possible. Au point de vue des garanties de la propriété individuelle, le fait que la déclaration d'utilité publique émane d'un arrêté du moudir ou d'un décret du chef de l'Etat, offre une certaine importance. Mais combien plus importante serait la règle qui attribuerait au tribunal le pouvoir de prononcer le transfert de la propriété ! Les tribunaux sont les gardiens des droits individuels et, notamment, du droit de propriété. Une semblable règle, posée en France depuis la loi du 8 mars 1810, est toujours absente de la législation égyptienne. Actuellement le transfert de la propriété s'opère de plein droit et sans intervention judiciaire, en vertu de la publication du décret avec ses annexes dans les deux journaux officiels (arabe et français).

Il est donc désirable qu'une loi nouvelle comble cette lacune en exigeant que le transfert de la propriété ne doit pas avoir lieu en cas de désaccord qu'en vertu d'un jugement du tribunal, comme c'est le cas en France actuellement, pour mieux garantir le droit de la propriété individuelle.

Le Droit Français

L'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 proclamait que « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Sous l'empire de la loi du 28 pluviôse an VIII, com-

binée avec la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, la déclaration d'utilité publique résultait d'un simple arrêté préfectoral. L'indemnité due aux particuliers était fixée par un arrêté du Conseil de Préfecture, après expertise. On était exproprié par la Préfecture (1). Un semblable régime entraîna des abus nombreux; les individus ont été considérés, non sans doute comme des quantités négligeables, puisqu'il y avait déclaration d'utilité publique et indemnité, mais comme des êtres presque entièrement passifs entre les mains de l'Administration. On était loin du droit « inviolable et sacré » de la Déclaration des Droits.

Une réaction se produisit contre cet état de choses. La loi du 8 mars 1810, inspirée par Napoléon I^{er} lui-même qui rédigea à cet effet une note célèbre datée du château de Schœnbrunn. Désormais, un décret du chef de l'Etat est nécessaire pour la déclaration d'utilité publique, et c'est aux tribunaux judiciaires qu'est confiée la mission de prononcer l'expropriation et de fixer l'indemnité. Ce système, qui avait l'avantage de sauvegarder les droits des intéressés, offrait un double inconvénient : les tribunaux fixaient des indemnités trop fortes et retardaient la solution des affaires. Ce n'était plus les particuliers, mais l'administration, qui se plaignait.

Un régime transactionnel entre celui de pluviôse an VIII, et celui de 1810, fut établi par la loi du 7 juillet 1833. Cette loi enleva la fixation de l'indemnité aux tribunaux judiciaires pour la confier à un jury composé de propriétaires. Le législateur pensait alors concilier tous

(1) Simonet, p. 521.

les intérêts en cause : l'intérêt de l'individu, parce que, en leur qualité de propriétaires, les membres du jury se montreraient favorables aux expropriés; l'intérêt de l'Administration, parce que, en leur qualité de contribuables, ces mêmes membres du jury n'accueilleraient pas trop facilement les demandes d'indemnités exagérées; celles-ci ne devaient-elles pas retomber, en effet, en partie sur eux-mêmes à titre d'impôt par suite du fonctionnement des impôts de répartition? Cependant, les vues du législateur ont été démenties par l'expérience. Les jurés se sont comportés beaucoup plus en propriétaires qu'en contribuables; ils ont souvent accordé de très fortes indemnités, de telle sorte que l'expropriation a été fréquemment une cause d'enrichissement.

Ainsi l'institution du jury, qu'on avait regardé comme un heureux moyen terme entre le système de l'an VIII, trop favorable à la collectivité, et le système de 1810, trop favorable aux particuliers, orientait pratiquement l'expropriation dans un sens qu'il était permis de trouver exagérément individualiste.

Une réforme devint nécessaire. Elle a été réalisée par la loi du 3 mai 1841 et une réaction s'opère dans la législation contemporaine qui, tout en laissant subsister le jury, évolua dans une direction de moins en moins individualiste et de plus en plus collective.

La loi du 21 avril 1914, dans son article 2, compléta l'article 48 de la loi de 1841 de la manière suivante :

« L'indemnité d'expropriation ne doit comprendre que le dommage actuel et certain causé par le fait même de l'éviction, elle ne peut s'étendre au préjudice incer-

tain et éventuel qui ne serait pas la conséquence directe de l'expropriation. »

La loi du 17 juin 1915 élargit le champ de l'expropriation en permettant d'opérer celle-ci pour cause d'insalubrité publique.

La loi du 6 novembre 1918 effectua une double réforme : Elle codifia la procédure d'expropriation en vue d'assouplir, d'après les données de l'expérience, la mise en œuvre de la loi de 1841. Notamment, elle dispose que lorsqu'il y avait lieu d'étendre l'expropriation à des immeubles situés hors du périmètre des ouvrages projetés, l'autorisation ne peut être donnée que par une loi ou par un décret rendu en Conseil d'Etat. Cet acte devra fixer le mode d'utilisation des parcelles non incorporées aux ouvrages publics, et, éventuellement, les conditions auxquelles la revente de ces parcelles sera subordonnée.

Cette loi introduisit aussi des modifications dans la composition et le fonctionnement du jury, sans changer l'essence même de cette institution.

Mais la tendance collective se révèle surtout dans la loi de 1918, en ce qu'elle étend considérablement le pouvoir d'exproprier de l'Administration. Désormais, l'expropriation peut frapper :

1° Les superficies comprises dans le périmètre des ouvrages publics projetés;

2° Les superficies reconnues nécessaires pour assurer à ces ouvrages leur pleine valeur immédiate ou d'avenir; notamment en matière de voirie urbaine, les superficies hors alignement faisant obstacle à un lotissement rationnel ou non susceptible de construction qui s'accordent avec le plan général des travaux;

3° Les immeubles qui, en raison de leur proximité d'un ouvrage public projeté, en doivent retirer une plus-value dépassant 15 0/0. Dans ces cas les propriétaires intéressés peuvent éviter l'expropriation, que pour cette raison le tribunal ne prononce que d'une façon conditionnelle (art. 14), en payant à l'Administration une indemnité de plus-value fixée après entente avec elle, ou, à défaut d'entente, arbitrée par le jury d'expropriation (art. 39).

Enfin, la loi du 17 juillet 1921 a organisé la procédure de l'expropriation conditionnelle. Celle-ci a pour but de permettre à l'administration, avant de procéder à l'expropriation, de connaître le coût de l'opération. Dans ce but les phases de la procédure sont interverties. Ainsi, au lieu de commencer par exproprier, puis faire fixer par le jury le montant des indemnités à payer, on commence par la fixation des indemnités; après quoi, l'Administration connaissant le montant de la dépense, poursuit ou non l'expropriation.

La dite loi a innové aussi sur deux points, en ce qui concerne l'expropriation pour cause de plus-value tel qu'elle est organisée par la loi du 6 novembre 1918.

Ainsi cette loi avait, comme nous l'avons dit plus haut, autorisé l'Administration à exproprier les immeubles qui, en raison de leur proximité d'un ouvrage public projeté, en devaient retirer une plus-value dépassant 15 0/0.

L'innovation apportée par la loi du 17 juillet 1921, sur cette question, consiste d'abord en ce que cette loi a appliqué en matière d'expropriation pour cause de plus-value la même procédure que celle qu'elle a organisé pour l'expropriation conditionnelle. En outre, elle ac-

corde dans tous les cas au propriétaire le choix entre l'alternative : garder son immeuble en payant à l'Administration une indemnité de plus-value, ou bien subir l'expropriation de son immeuble en recevant une indemnité de l'Administration.

Cependant, au cas où le propriétaire opte pour l'indemnité d'expropriation, l'Administration pourra, dans un délai de huit jours à dater de la notification de l'option, faire connaître qu'elle renonce à poursuivre l'expropriation. Mais cette renonciation ne donne pas droit à l'indemnité spéciale prévue pour le cas d'expropriation conditionnelle abandonnée. Cela se comprend, puisque le propriétaire va bénéficier sans bourse délier de la plus-value acquise par son immeuble (art. 83).

CHAPITRE II

TITULAIRES DU DROIT D'EXPROPRIATION ET CHOSSES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE EXPROPRIÉES

1° Qui peut exproprier ?

En Egypte, le droit d'expropriation appartient à l'Etat et concessionnaires de travaux publics de l'Etat. Mais ces derniers, n'agissant que comme représentants de l'Etat, peuvent être confondus avec lui. L'Etat leur délègue son droit en leur remettant le décret d'utilité publique, ainsi que le plan concernant l'immeuble ou les immeubles à exproprier, et ce sont eux ensuite qui poursuivent la procédure et paient les indemnités. C'est pour cela que certains textes parlent de l'expropriation faite par l'Etat et de celle opérée par une autre personne, malgré qu'on peut dire que le droit d'expropriation en Egypte n'appartient qu'à l'Etat seul.

Quel est, au même point de vue, le régime français ?
Peuvent exproprier, d'après les lois françaises : L'Etat, le département et la commune ; les concessionnaires des travaux publics de l'Etat, des départements et des communes ; enfin les associations syndicales autorisées.

L'Etat, le département et la commune exproprient, non pas en leur qualité de personnes morales, mais comme unités administratives constituées gardiennes de

l'intérêt général. On reconnaît cependant à la commune le droit d'exproprier non pas seulement pour elle-même, mais aussi pour ses établissements publics communaux (hospices, hôpitaux, etc.). Cependant, M. Berthélemy trouve que le droit d'exproprier devrait être reconnu à ces établissements publics d'une façon directe et sans besoin d'avoir la commune comme intermédiaire (1).

Les concessionnaires de travaux publics de l'Etat, des départements et des communes jouissent, par délégation, comme nous l'avons dit, de la faculté d'expropriation, de sorte que cette deuxième catégorie peut être confondue avec la première.

Enfin les associations syndicales autorisées ou forcées ont été investies du droit de recourir à l'expropriation pour l'exécution des travaux en vue desquels elles sont constituées.

Dans les deux législations considérées, c'est donc l'utilité publique, l'intérêt général, qui est la seule cause légitime d'expropriation. Il est certain que l'intérêt d'un ou de plusieurs particuliers ne peut et ne doit pas être un motif d'en contraindre un autre au sacrifice de sa propriété. La même idée de la limitation du droit d'exproprier par l'utilité publique conduit à décider que les concessionnaires de travaux publics ne peuvent, en principe, dans les expropriations qu'ils sont autorisés à poursuivre, faire comprendre tous les terrains qu'ils ont intérêt à posséder, mais seulement ceux qui exigent l'exécution des travaux concédés.

Mais il existe, entre la législation égyptienne et la

(1) *Op. cit.*, p. 572.

législation française, des différences intéressantes sur lesquelles il convient de s'arrêter quelque peu. En Egypte, l'Etat est considéré comme la seule unité administrative, c'est-à-dire comme un centre d'administration complet, ayant une existence propre et se suffisant à lui-même; les autres divisions administratives égyptiennes, correspondant matériellement aux départements et aux communes françaises, et qui sont les moudirieh et les villages, loin de présenter ce caractère d'autonomie et d'indépendance, sont étroitement liés à l'Etat. On conçoit donc que le législateur égyptien ait conféré à l'Etat seul le droit d'expropriation, alors que le législateur français l'a également donné au département et à la commune.

Autre différence non moins frappante! La concession du droit d'exproprier faite par la loi française aux associations syndicales nous apparaît comme exorbitante. Peut-on dire, en effet, que ces associations, qui groupent les intérêts de plusieurs particuliers, représentent l'utilité générale? Sans doute le législateur français a entouré l'expropriation de nombreuses garanties qui tendent à assurer au propriétaire une juste indemnité. Mais il ne faut pas oublier que, dans certains cas, l'indemnité la plus élevée peut ne pas offrir, aux yeux de l'exproprié, la même valeur que la chose même dont il a été dépossédé.

Est-ce à dire que nous devons, en logique et en équité, refuser aux associations syndicales toute faculté de procéder à une expropriation? A notre avis, l'idée que l'expropriation n'est justifiée que par l'utilité générale, et cette autre idée que l'intérêt de plusieurs propriétaires, si digne d'attention qu'il soit, ne se confond pas avec

l'utilité générale, conduisent à dénier aux associations en question le droit d'expropriation forcée; mais ces mêmes considérations ne s'opposent pas à ce que les dites associations procèdent, comme telles, à une expropriation à l'amiable. Le consentement de l'exproprié enlève en ce cas à la mesure envisagée ce qu'elle présente en elle-même d'excessif et, à notre sens, de contradictoire avec la notion d'expropriation pour cause d'utilité publique.

2° Choses susceptibles d'expropriation

Il va de soi que l'expropriation ne peut porter que sur des choses susceptibles de propriété privée. De plus, il est constant qu'elle ne s'applique qu'aux immeubles et que tous les immeubles y sont sujets. Ces propositions ne doivent cependant pas être prises dans un sens rigoureusement absolu, et nous allons voir qu'elles comportent certaines atténuations. En outre, une troisième idée est à dégager : Parmi les choses susceptibles d'expropriation, quelles sont celles qui, au nom de l'utilité publique, peuvent être expropriées? C'est la question de l'étendue du pouvoir d'expropriation.

(a) PREMIÈRE PROPOSITION

Tous les immeubles peuvent être expropriés

Pour comprendre la portée de ce principe, il y a lieu d'examiner, à notre point de vue, la condition des immeubles par nature et celle des immeubles par destination, et, surtout, de rechercher si la qualité du proprié-

taire d'un immeuble n'empêche pas quelquefois l'expropriation de ce dernier.

En Egypte, comme en France, la législation relative à l'expropriation s'applique sans difficulté aux immeubles par leur nature. Il importe peu que les biens aient été frappés d'inaliénabilité par une convention ou par un legs (ces derniers s'appellent en Egypte des immeubles wakfs). Une telle stipulation, faite dans un intérêt privé, ne saurait mettre obstacle à l'expropriation réclamée par l'intérêt général.

D'ordinaire, la mesure d'expropriation englobe le terrain et le sous-sol. Il arrive cependant que le sous-sol est l'objet d'une expropriation distincte de celle de la superficie. Cette hypothèse se réalise lorsque le concessionnaire d'une mine se voit définitivement retirer son droit d'exploitation. Elle se réalise encore, notamment, dans le cas d'établissement d'un tunnel. Si le tunnel est établi de telle façon qu'il modifie la superficie ou qu'il traverse une carrière, il y a lieu à une expropriation, car il existe alors une dépossession définitive et une mutation de propriété. Mais si sa profondeur est telle qu'il n'affecte pas le sol, les formalités de l'expropriation n'ont pas de raison d'être, sauf à l'autorité administrative à statuer sur l'indemnité due aux propriétaires en raison du préjudice temporaire ou permanent causé par les travaux (1).

En ce qui concerne les immeubles par destination, il faut distinguer ceux qui sont attachés à perpétuelle demeure au fond, et ceux qui lui sont affectés pour son ser-

(1) Agen précité.

vice et son exploitation. Les premiers ne peuvent pas être expropriés ni avec le fonds, ni *a fortiori* être l'objet d'une expropriation spéciale.

Quant aux immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent, c'est-à-dire les droits réels et les actions réelles ayant l'immeuble pour objet, comme l'usufruit, le privilège, l'hypothèque, les actions en revendication, en résolution, etc., ils sont compris dans l'expropriation qui frappe le fonds, en ce sens que l'expropriation transmette l'immeuble qui est l'objet de ces droits et de ces actions à l'expropriant purgé de tous ces droits et ces actions qui auront désormais comme objet l'indemnité qui prendra la place de l'immeuble. En effet, il est absolument nécessaire pour que le but d'utilité publique soit atteint, que la propriété de l'immeuble exproprié ne resterait démembrée entre les mains de l'expropriétaire, ou que son droit pourrait lui être enlevé par l'exercice d'une action quelconque.

Enfin, il y a lieu de se demander si la qualité du propriétaire d'un immeuble peut être, parfois, un obstacle à l'expropriation. Il n'est pas douteux, d'abord, que les biens des incapables (mineurs, interdits, absents, femmes mariées sous le régime dotal) peuvent être expropriés; protecteur des intérêts privés d'une personne, le régime de l'incapacité n'empêche pas la mesure d'utilité publique. Nul doute aussi que l'expropriation puisse atteindre les biens appartenant, en France ou en Egypte, à des étrangers; elle doit s'accomplir dans les mêmes formes que pour les nationaux. Ajoutons toutefois que les immeubles qui seraient la propriété des gouvernements étrangers, par exemple les hôtels des ambassadeurs, ne

pourraient être expropriés qu'en vertu d'une convention diplomatique (1).

Plus délicate est la question de savoir dans quelle mesure les biens des personnes morales administratives sont soumis à l'expropriation. Il ne sera pas inutile d'y insister quelque peu.

Les biens de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics, des associations, sont sujets à l'expropriation. L'indemnité doit être payée à la personne morale propriétaire par le service public concessionnaire (2). Mais la notion de l'expropriation doit être distinguée de celle de la désaffectation. La première ne se conçoit que si les biens de l'Etat, des départements et des communes font partie du domaine privé; lorsqu'ils appartiennent au domaine public, ils peuvent seulement donner lieu à une mesure prise par le chef de l'Etat et en vertu de laquelle ils se trouvent soustraits à un service public et rattachés à un autre: c'est la désaffectation (3). Celle-ci s'opère sans indemnité. Aussi longtemps, en effet, que subsiste la domanialité, le changement d'affectation et la substitution d'un service public à un autre ne portent pas atteinte à des droits privés. Le paiement d'une indemnité ne se comprendrait que dans l'hypothèse où, à la suite d'un acte de désaffectation, le bien sortirait de la domanialité, perdrait son caractère indisponible et rentrerait dans le commerce (4).

(1) Arepon, *loc. cit.*, art. 1^{er}, n° 23.

(2) Cassation Req., 29 décembre 1868. Dalloz 1869. 1. 220.

(3) Cassation Civ. 20 décembre 1897. Dalloz 99. 1. 25.

Cassation Civ. 29 octobre 1900. Dalloz 1901. 1. 183.

(4) V. la dissertation de M. Sarrut Dalloz 99. 1. 257.

Ce point, incontesté quand il s'agit du changement d'affectation d'un bien du domaine public conservant la même nature, mais distrait d'un service public pour passer à un autre, a fait au contraire l'objet d'une controverse dans le cas où un bien public départemental ou communal passe dans le domaine public national, notamment en servant d'emplacement à une ligne de chemin de fer d'intérêt général ou à ses dépendances. On a soutenu, dans cette dernière hypothèse, que les domaines publics nationaux, départementaux et communaux sont absolument distincts; que si les dépendances de ces domaines sont inaliénables et imprescriptibles tant que l'ouvrage public demeure classé comme tel, elles n'en demeurent pas moins des propriétés propres des personnes morales administratives qui les ont acquises et qui gèrent l'ouvrage; et on a tiré cette conclusion que ces dépendances ne peuvent passer d'un domaine public dans un autre qu'après entente entre les personnes morales propriétaires du fonds, et, à défaut d'entente, qu'après déclassement régulier, expropriation dans les termes de la loi de 1841 et fixation d'une indemnité de dépossession par le jury (1).

Cette théorie repose sur l'idée que les personnes morales administratives ont un droit de propriété sur leur domaine public. Mais cette conception, bien qu'elle ait été enseignée par un certain nombre d'auteurs et accep-

(1) Aucoc : *Conférences sur l'Administration*, tome 3, p. 652.

Picard : *Traité des Chemins de fer*, tome 2, p. 805.

En ce sens : Conseil d'Etat, 15 mai 1858, Dalloz 59. 3. 36.

Conseil d'Etat, 16 mars 1894, Dalloz 1895.

3. 32.

tée par le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits (1), ne nous semble pas admissible. Avec la plupart des auteurs et la jurisprudence de la Cour de Cassation (2), nous considérons que l'Etat, les départements et les communes ont sur le domaine public, non pas un véritable droit de propriété, mais un simple droit de gestion et de garde. L'article 544 du Code civil dispose que la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue; et l'article 538 dispose que « les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée sont considérées comme des dépendances du domaine public ». L'affectation permanente de ces choses à un usage public les met hors du commerce et, par suite, hors des règles du droit privé. Sans doute, il est possible, avec M. Hanrion (3), de dire qu'il s'agit ici d'une propriété d'une nature particulière, « d'une propriété administrative qui, quoique particulière, ne conserve pas tous les caractères de la propriété privée, doit être rattachée à la puissance publique et est caracté-

(1) Notamment Laferrière, p. 667; Hanrion, p. 685 et suiv.; Conseil d'Etat 7 août 1900. D. 1901. 3. 93; 19 juillet 1907. D. 1909. 3. 20; 16 juillet 1909. D. 1911. 3. 73.

Trib. Conf. 28 janvier 1899. D. 99. 3. 41.

(2) Voir notamment Ducrocq, tome 4, n° 1426, 1429 et suiv.; Sarrut : dissertation au D. 1899. 1. 257, notes 4 et 5.

Cassation Req., 9 juillet 1895. D. 98. 1. 196.

Cassation Civ. 20 décembre 1897. D. 99. 1. 257.

Cassation Civ. 29 octobre 1900. D. 1901. 1. 183.

Cassation Civ. 21 juillet 1908. D. 1911. 1. 265.

Cassation Civ. 11 mai 1909. D. 1911. 3. 57, col. 2.

(3) P. 694.

risée dans ses effets par la destination d'utilité publique de la chose » ; que l'expression même de domaine public doit être entendue en ce sens que celles-ci ne sont pas susceptibles d'une propriété privée au profit des particuliers. Mais il n'est pas moins vrai que ces dépendances échappent aux règles du droit privé, et, par conséquent, aux règles qui gouvernent l'expropriation des propriétés privées.

D'autre part, la pluralité des domaines publics nous paraît une erreur. Il n'y a, en réalité, selon nous, qu'un seul domaine public, affecté au service de la collectivité en général et sur lequel cette collectivité seule a des droits. La gestion, c'est-à-dire la garde et la conservation, de ce domaine, est confiée à des personnes morales différentes, mais c'est là une question d'administration, non de propriété.

Par application de ces idées, nous déciderons donc que les biens du domaine public ne sauraient être l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique, alors même qu'ils passaient du domaine public du département ou de la commune dans celui de l'Etat. Nous ne sommes pas en présence de la translation des biens envisagés d'un domaine dans un autre du département ou de la commune dans celui de l'Etat. Nous ne sommes pas en présence de la translation des biens envisagés d'un domaine dans un autre, mais d'un changement d'affectation à l'intérieur d'un même domaine. Puisqu'il n'y a ni dépossession, ni atteinte à des droits privés, il ne saurait y avoir d'indemnité (1). L'expropriation se limite aux

(1) En ce sens, les arrêts précités de la Cour de cassation des

domaines privés des personnes administratives, elle ne s'applique pas à leurs domaines publics.

De la question que nous venons d'examiner, il convient de rapprocher la question, également controversée, de savoir si les droits de concessionnaires de ponts, de canaux, de chemins de fer, sont susceptibles d'être expropriés. Tout dépend ici du point de savoir si le concessionnaire est ou non propriétaire de la chose concédée, d'après l'acte de concession. Dans l'hypothèse affirmative, la dépossession ne peut avoir lieu que dans les termes de la loi de 1841 (1). Dans le cas contraire, le retrait ou la modification de la concession donnent simplement lieu à un règlement d'indemnité par l'autorité administrative (2).

DEUXIÈME PROPOSITION

Seuls les immeubles peuvent être expropriés

La règle suivant laquelle les meubles ne peuvent être l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique s'explique par cette raison très simple qu'il n'est pas difficile à l'Administration de se procurer des biens semblables, si l'utilité publique l'exige. Dès lors, la nécessité, qui est le fondement et la mesure de l'expropriation, fait défaut, en principe, lorsqu'il s'agit de meubles.

9 juillet 1895, 20 décembre 1897, 29 octobre 1900, 21 juillet 1908, 11 mai 1909. Adde : Douai 21 mai 1900. D. 1901. 2. 284, Delanney : note D. 1911. 1. 265, Sarrut : Dissertation D. 99. 1. 257.

(1) Conseil d'Etat, 10 avril 1860. D. 60. 3. 54, 28 avril 1882. D. 83. 3. 101.

(2) Conseil d'Etat, 1^{er} mars 1860. D. 60. 3. 9.

Cette considération même introduit l'exception. Dès que l'utilité publique commande en matière mobilière l'expropriation, celle-ci se trouve justifiée.

En Egypte, l'expropriation des meubles est admise dans les cas suivants :

1° *Quand il s'agit d'antiquités.* — L'autorité publique a le droit de reprendre les objets dans le lot du fouilleur (art. 11, décret du 12 juin 1912).

2° *En temps d'épidémie.* — Elle a le droit d'ordonner la destruction des effets appartenant à une personne morte d'épidémie.

3° *En temps d'épizootie.* — Elle a le droit d'abattre les animaux malades et même les animaux suspects, avec indemnité seulement pour ces derniers (art. 3, décret du 1^{er} février 1883).

4° *En cas de réquisition.* — L'autorité militaire peut requérir les chevaux, les chameaux, les mulets, les voitures, les denrées et les substances nécessaires à l'armée. L'indemnité n'est pas préalable; elle est fixée par l'autorité militaire sur les propositions d'une commission mixte composée d'éléments militaires et civils.

Le droit français admet l'expropriation des meubles en matière d'abatage des animaux atteints de maladies contagieuses, ou de destruction des viandes malsaines (Loi du 3 mai 1882, art. 5; loi du 28 juin 1866, décret du 30 septembre 1871). Il l'admet encore dans les deux hypothèses suivantes :

a) L'autorité militaire a un droit de préemption sur les plans, cartes, mémoires, trouvés dans la succession des officiers généraux ou supérieurs. L'indemnité, en cas

de désaccord, est fixée par les tribunaux judiciaires (arrêté des Consuls, 13 nivôse an X, art. 3).

b) Les salpêtriers commissionnés par l'Etat ont le droit d'enlever des matériaux de démolition sous l'obligation de rendre, au même lieu, une égale quantité des mêmes matériaux (loi fructidor an V, art. 2 et 3; loi 10 mars 1819, art. 5 et 6).

ÉTENDUE DU POUVOIR D'EXPROPRIATION

La considération de l'utilité publique, qui est le fondement de l'expropriation, doit faire poser en principe que le pouvoir d'exproprier de l'Administration ne saurait dépasser la limite des travaux strictement nécessaires à l'exécution des travaux. Cette limite peut être conçue d'une manière plus ou moins large, c'est-à-dire plus ou moins favorable aux particuliers ou à l'Administration.

En Egypte, l'Administration a le droit d'exproprier les terrains ou constructions avoisinants, ce qui s'explique par ce fait que cette expropriation est parfois nécessaire à l'accomplissement même des ouvrages projetés (art. 2, loi, 1907).

Mais ces terrains, l'Administration a le droit de les exproprier sans décret. Cependant, cette solution paraît être injuste pour la raison simple que le droit d'expropriation qui appartient à l'Administration est toujours déterminé par la nécessité de l'existence d'un décret qui déclare l'utilité publique et ordonne l'expropriation.

Dès lors, on ne peut pas justifier, ni même comprendre comment l'Administration se permet d'agir comme telle, malgré l'absence d'un décret et pourquoi ce décret ne soit pas rendu pour l'expropriation de ces terrains si cela est nécessaire, afin de garantir mieux le respect du droit de propriété.

En France, le principe suivant lequel l'Administration ne peut exproprier que les terrains strictement nécessaires à l'exécution des travaux a reçu des tempéraments successifs et de plus en plus importants à mesure que la législation a manifesté des tendances plus collectives. Déjà la loi du 26 mars 1852 autorisait la Ville de Paris à exproprier la propriété entière lorsque les parcelles restant en dehors de l'alignement étaient insuffisantes pour la construction de maisons salubres. Récemment, la loi du 17 juin 1915 a permis l'expropriation pour cause d'insalubrité publique. Plus récemment encore la loi du 6 novembre 1918 a élargi d'une manière importante le pouvoir de l'Administration. Cette loi a établi trois hypothèses nouvelles d'expropriation :

En premier lieu, elle a permis à l'Administration d'exproprier les superficies comprises dans le périmètre des ouvrages publics projetés. Cette disposition est analogue à celle de l'article 2 de la loi égyptienne de 1907.

En second lieu, l'Administration peut exproprier les superficies nécessaires pour assurer aux ouvrages leur pleine valeur immédiate ou future. Dans les villes, par exemple, ce sont les superficies hors alignement qui font obstacle à un lotissement rationnel ou qui ne sont pas susceptibles de constructions conformes au plan général

des travaux. La notion d'utilité publique est par là grandement étendue. Cette disposition de la loi de 1918 est une généralisation de celle qui avait été édictée, pour la Ville de Paris, par la loi du 26 mars 1852.

Enfin, la loi de 1918 prévoit l'expropriation d'une troisième catégorie d'immeubles sur lesquels nous croyons devoir insister. Supposons, pour fixer les idées, un terrain de 2.000 mètres, dont la commune va prendre 100 mètres pour la voie publique. Le propriétaire va recevoir non seulement une indemnité pour le terrain exproprié, mais bénéficier seul de la plus-value acquise à la partie qui lui reste. Si l'on se place au point de vue individualiste, on approuvera cette solution qui permet à l'exproprié d'être libéralement dédommagé et même de réaliser un gain. Mais si l'on envisage les choses au point de vue collectif, on pensera qu'il serait plus juste que la commune pût exproprier le tout et profiter ainsi de la plus-value en question. Les bénéfices réalisés par la revente des parties restantes serait affectée par elle au paiement des indemnités que les travaux mettent à sa charge. C'est ainsi qu'en Belgique, en Espagne, en Suisse, l'expropriation était organisée de telle sorte que la plus-value résultant des travaux profitât à la commune, lui permit d'exécuter les ouvrages sans bourse délier et même de faire des bénéfices.

Obeissant à des considérations de même nature, la loi de 1918 a décidé que l'Administration pourrait exproprier les immeubles qui, en raison de leur proximité d'un ouvrage public projeté, en doivent retirer une plus-value excédant 15 0/0. Dans cette hypothèse la même loi permet aux propriétaires d'éviter l'expropriation en payant

une indemnité de plus-value, fixée soit à l'amiable, soit par le jury d'expropriation. L'expropriation des immeubles dont il s'agit ici n'est en conséquence prononcée que d'une manière conditionnelle, c'est-à-dire que sous la condition que le propriétaire n'acceptera pas de payer l'indemnité de plus-value.

CHAPITRE III

Première phase de la procédure

LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE

Le propriétaire d'un immeuble ne peut, en principe, être légalement dépossédé qu'autant que l'utilité publique de cette mesure a été déclarée. La déclaration d'utilité publique n'intervient d'ailleurs que lorsque cette utilité a été constatée dans des formes déterminées. Il faut, de plus, désigner les immeubles à exproprier.

Nous devons donc examiner successivement l'enquête administrative et les formalités qui précèdent ou suivent la déclaration et cette déclaration elle-même.

Formalités préliminaires ou subséquentes

L'enquête administrative préparatoire a pour objet de constater d'une façon non équivoque l'utilité publique des travaux projetés.

En Egypte, la commission d'enquête est formée au chef-lieu des moudirieh que la ligne des travaux devra traverser. Elle est composée de membres choisis par le moudir parmi les principaux propriétaires de terres; leur nombre varie suivant l'importance des travaux à exécuter et la grandeur du moudirieh; leur président est nommé par le moudir.

Ainsi constituée, cette commission procède à l'enquête. Elle doit tenir des registres à la disposition du public qui vient y consigner ses objections et ses observations relativement à l'entreprise projetée, pendant un mois. Ce délai expiré, la commission se réunit, examine les objections et les observations dont il s'agit, entend toutes les personnes dont l'audition lui semble opportune, puis donne son avis motivé dans un procès-verbal qui est transmis, avec les registres et autres pièces, au moudir. Celui-ci les transmet lui-même, avec son avis motivé, à l'administration supérieure, dans les dix jours qui suivent la clôture du procès-verbal.

Quant à la désignation des biens à exproprier, elle est faite par voie d'annexion au décret déclaratif de l'utilité publique : 1° d'un état désignant chaque terrain ou bâtiment, sa nature et ses limites; 2° d'un tableau portant les noms, prénoms et domiciles des propriétaires ou possesseurs (article 2, loi de 1907). Un dépôt de ces annexes est effectué à la moudirieh. Et c'est précisément dans ces documents que l'Administration peut faire figurer parmi les immeubles soumis à l'expropriation des immeubles qui ne sont pas strictement nécessaires à l'exécution des travaux projetés. De la sorte, l'Administration jouit du pouvoir, singulièrement abusif, d'ordonner l'expropriation de certains biens sans qu'un décret l'ait autorisée.

De la procédure égyptienne qui vient d'être décrite, rapprochons la procédure française. Un arrêté préfectoral prescrit l'enquête dont les formes, réglées par les ordonnances de 1834 et de 1835, ont été modifiées par les lois récentes. Des registres sont ouverts pour recevoir les observations des habitants; celles-ci sont examinées par

une commission nommée par le Préfet et dont le procès-verbal est transmis, par les registres et autres pièces, à l'administration supérieure.

Après la déclaration d'utilité publique, le préfet doit faire par un arrêté spécial, si cela n'a pas été fait par l'acte déclaratif, la désignation des localités et territoires sur lesquels les travaux seront exécutés. L'expropriant est tenu de faire dresser un plan parcellaire des terrains et édifices affectés aux travaux. Ce plan est déposé à la mairie où sont reçues les réclamations des intéressés. Une commission d'enquête émet un avis sur ces réclamations. Finalement la détermination des propriétés qui doivent être cédées est faite par un arrêté motivé du préfet, appelé arrêté de cessibilité.

La procédure française apparaît ainsi, en ce qui concerne la désignation des biens à exproprier, comme constitutive de garanties appréciables pour les propriétaires. Ceux-ci ne sont pas livrés, ainsi qu'en Egypte, à l'arbitraire administratif.

DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE

Des différences importantes existent entre le droit égyptien et le droit français au triple point de vue de la forme, des effets de la déclaration et des recours dont elle est susceptible.

Formes

Le point essentiel à mettre ici en lumière, c'est que, tandis que la déclaration d'utilité publique émane toujours en Egypte de la même autorité, elle émane en

France d'autorités diverses, suivant l'importance des travaux à exécuter.

Dans le système égyptien la déclaration est faite dans tous les cas par un décret.

Dans le système français, la déclaration procède soit du législateur, soit d'un décret en la forme des règlements d'administration publique, soit d'un décret en la forme ordinaire, soit même d'une simple délibération des conseils généraux.

Une loi est nécessaire pour les grands travaux publics, tels que les routes nationales, les canaux, les chemins de fer, les canalisations des rivières, bassins et docks, entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières. Une loi est également nécessaire pour les travaux quelconques dont la dépense doit être supportée en tout ou en partie par le Trésor.

Un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique suffit pour des travaux publics de moindre importance entrepris par l'Etat (canaux, canalisations de rivières ou chemins de fer d'embranchement de moins de 20 kilomètres de longueur), les tramways départementaux ou communaux, les travaux entrepris par les associations syndicales et par les concessionnaires de mines.

Un décret simple est suffisant s'il s'agit de travaux du département ou de la commune autres que l'établissement de chemins de fer d'intérêt local, lequel exige une loi (1).

(1) Conseil d'Etat, 20 avril 1888. D. 89. 3. 76.

Conseil d'Etat, 6 août 1910. D. 1912. 3. 9.

Aux termes d'un arrêt de la Chambre des requêtes de la Cour

Enfin une délibération des conseils généraux est suffisante, s'il s'agit de l'ouverture ou du redressement d'un chemin vicinal de grande communication ou d'intérêt commun (loi 10 août 1871, art. 44). Une délibération de la commission départementale, prise sur l'avis du conseil municipal, suffit même quand il s'agit de l'ouverture ou du redressement d'un chemin vicinal ordinaire (même loi, art. 86).

La comparaison des législations française et égyptienne, en ce qui concerne l'autorité chargée de faire la déclaration d'utilité publique, est à l'avantage de la France. On comprend en effet l'intervention du législateur quand il est question soit de grands travaux publics qui intéressent le pays tout entier, soit de travaux qui engagent le Trésor public, c'est-à-dire tous les contribuables; il convient alors que toute la collectivité nationale, représentée par son Parlement, apporte son consentement. Pour des travaux de moindre importance, il est sage de confier la déclaration au pouvoir exécutif qui prononce, suivant le critérium constant de l'importance des entreprises projetées, soit en la forme des règlements d'administration publique, soit en la forme ordinaire. Enfin, en matière de travaux minimes et d'importance simplement locale, il est rationnel d'attribuer la déclaration aux conseils généraux ou à la commission dépar-

de cassation du 31 mars 1858 (Dalloz 56. 1. 190), le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative n'a pas dérogé aux dispositions des lois de 1841 et de 1870, rappelées au texte, en plaçant dans les attributions du préfet l'approbation des places d'alignement des villes et l'autorisation des aliénations et acquisitions de biens communaux.

tementale. Or cette gradation n'a pas été réalisée par la législation égyptienne qui fait intervenir en toute hypothèse la même autorité.

Effets

Une opposition plus grave encore se remarque entre le système égyptien et le système français de la déclaration en ce qui concerne les effets de celle-ci.

En Egypte, la publication même du décret de déclaration d'utilité publique opère de plein droit l'expropriation et la transmission de propriété de l'exproprié à l'expropriant. L'absence de l'autorité judiciaire fait courir de graves dangers à la propriété individuelle.

En France, au contraire, l'on se montre plus respectueux, en cette matière, des droits privés, et la déclaration n'a d'autre effet que d'autoriser l'administration à recourir à l'expropriation. La propriété ne change pas de mains par la seule vertu de l'acte dont il s'agit. Le propriétaire conserve la faculté de faire des actes de disposition sur les immeubles à exproprier et celle de passer ou de renouveler des baux, sous la seule réserve de l'article 48 (1).

Recours

Un dernier contraste nous est offert par les deux législations relativement aux recours possibles contre l'acte de déclaration.

(1) Cass. Req., 14 mars 1860. D. 60. 1. 279.

Conseil d'Etat, 21 novembre 1884. D. 86. 3. 49.

Le décret égyptien n'est susceptible d'aucun recours (art. 1, loi de 1907).

Mais, en France, la déclaration peut être parfois l'objet d'un recours. Sans doute, elle échappe à tout recours si elle est faite par une loi. Mais les décrets déclaratifs d'utilité publique sont attaquables par la voie du recours pour excès de pouvoir, lorsqu'il y a inobservation des formes prescrites par les lois et règlements (1). Le recours peut encore être fondé sur ce que les travaux ne présentent pas un caractère d'utilité générale : le décret est alors entaché de détournement de pouvoir (2). Cependant il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'apprécier l'opportunité des travaux (3). Tout ce qu'il lui est permis de rechercher, c'est si ces travaux, pratiquement opportuns ou inopportuns, ont par eux-mêmes un caractère d'utilité collective.

Le pourvoi formé devant le Conseil d'Etat est-il suspensif? La jurisprudence s'était d'abord prononcée négativement, puis elle a accepté l'affirmative (4). Elle admet

(1) Conseil d'Etat, 26 décembre 1873. D. 75. 3. 4. et du 22 novembre 1878. D. 79. 3. 38.

(2) Conseil d'Etat, 11 février et 6 août 1910. D. 1912. 3. 59. Aucoc : Conférences tome 2, n° 854.

Laferrière : *De la Juridiction administrative*, t. 1, p. 386.

(3) Conseil d'Etat, 11 février et 6 août 1910 précités, et Conseil d'Etat, 12 juillet 1871. Rec. Cons. d'Etat, p. 90.

(4) Cass. Civ. 14 janvier 1868. D. 1. 52. — 26 janvier 1875. D. 75. 1. 230. — 25 juillet 1910. D. 1912. 1. 537.

En sens contraire : Cons. d'Etat, 12 novembre 1880. D. 82. 3. 76. — 24 février 1882. D. 83. 3. 57.

Cass. Civ., 8 décembre 1891. D. 92. 1. 574.

aussi que la consommation de l'expropriation n'empêche pas de statuer sur le recours formé contre le décret déclaratif (1).

En définitive, le régime français, qui comporte le recours contre les décrets déclaratifs, offre pour les propriétaires des garanties qui sont absentes de la législation égyptienne. C'est donc à la supériorité de la loi française que nous devons conclure soit au point de vue de la forme de la déclaration, soit au point de vue de ses effets, soit enfin au point de vue de la défense des particuliers contre des déclarations irrégulières.

(1) Conseil d'État, 11 février 1910, D. 1912. 3. 95.

La Cour de Cassation avait antérieurement décidé, d'une part, que l'annulation du décret est sans influence sur le jugement d'expropriation, lorsque celui-ci est passé en force de chose jugée avant la décision du Conseil d'État. (Cass. Civ. 17 décembre 1877, D. 78. 1. 52 et 27 janvier 1909, D. 1909. 1. 386) et, d'autre part, que si le décret a été attaqué, et si le jugement d'expropriation a été frappé de pourvoi dans les délais légaux, l'annulation du décret entraîne, par voie de conséquence, la cassation du jugement (Cass. Civ. 17 juillet 1901, D. 1904. 1. 566. - 27 janvier 1909, D. 1909. 1. 386).

CHAPITRE IV

Deuxième phase de la procédure

LA TRANSMISSION DE PROPRIÉTÉ

L'organisation de la transmission de la propriété de l'exproprié à l'expropriant est, non moins que celle de la déclaration d'utilité publique, révélatrice des principes d'une législation.

Nous allons examiner le système égyptien, puis le système français. Une comparaison critique en ressortira naturellement.

Système égyptien

En Egypte, le transfert de la propriété de l'exproprié à l'expropriant résulte de plein droit de la publication du décret déclaratif d'utilité publique, accompagné de ses annexes, dans les deux journaux officiels (arabe et français). Ce décret et ses annexes doivent être affichés à la moudirieh ou au gouvernorat, ainsi que dans les tribunaux mixtes et indigènes de la situation des biens. En outre, une signification par extrait du décret doit être faite par le moudir ou le gouverneur à chacun des propriétaires ou occupants.

La simple publication du décret produit d'abord un

effet translatif de propriété. Elle opère *erga omnes* le transfert à l'expropriant de l'immeuble exproprié, ainsi que le ferait la transcription. De ce principe découlent des conséquences importantes. Les risques sont désormais pour l'expropriant.

L'indemnité sera due alors même que la chose viendrait à périr postérieurement et elle sera fixée d'après la valeur de la chose au moment de la publication du décret, sans tenir compte des dépréciations fortuites qui pourraient se produire dans la suite. A partir de la publication, l'exproprié ne peut plus donner à bail son immeuble; tous les baux postérieurs, c'est-à-dire n'ayant pas date certaine avant la publication, sont considérés comme consentis *a non domino* (art. 5 *in fine*, art. 7 § 2, loi de 1907). Les acquéreurs ou les titulaires de droits réels dont les titres ont été consentis par l'exproprié après la publication ne peuvent pas, grâce à la transcription ou à l'inscription, rendre leurs droits opposables à l'expropriant qui n'a pas transcrit. Si l'on suivait les règles ordinaires, le deuxième acquéreur en date rendrait son droit opposable au premier s'il transcrivait avant lui, et, de même, celui au profit de qui le vendeur aurait constitué un usufruit ou une hypothèque après la vente rendrait son droit opposable à l'acquéreur s'il le transcrivait ou l'inscrivait avant la transcription de l'acte de vente. Mais ces règles sont écartées en matière d'expropriation. Ici la publication du décret vaut transcription du transfert au profit de l'expropriant. Enfin ceux dont les droits réels ont été consentis par l'exproprié avant la publication du décret, mais qui n'ont encore ni transcrit, ni inscrit, ne peuvent plus le faire utilement après cette publication.

Ainsi en est-il de l'acquéreur, de l'usufruitier, des créanciers privilégiés ou hypothécaires.

La simple publication du décret affranchit en outre l'immeuble de toutes charges et de toutes actions réelles. Les droits ainsi éteints sont remplacés, les uns par le droit à une indemnité spéciale et distincte de celles de l'exproprié, les autres par le droit sur l'indemnité que l'exproprié recevra (art. 28 et 29, loi 1907).

La servitude existant sur l'immeuble, le droit du locataire au fermier, le droit d'usufruit sont remplacés par le droit à une indemnité spéciale et distincte de celle revenant à l'exproprié. Le titulaire d'une servitude subit, par l'expropriation du fonds servant, une dépossession dont il doit être indemnisé; il ne peut pas être renvoyé à exercer son droit sur l'indemnité revenant au propriétaire. De même le fermier et le locataire ont droit à une indemnité représentant la privation de jouissance qu'ils subissent par le fait de l'expropriation pour toute la durée du bail restant à courir. Et une considération de même nature s'applique à l'usufruitier.

Au contraire, certains autres droits se trouvent transportés sur l'indemnité due à l'exproprié, car celle-ci va prendre la place de l'immeuble. Ainsi en est-il des privilèges et hypothèques ainsi que des actions réelles. Les créanciers privilégiés et hypothécaires exerceront leur droit de préférence sur le prix. Ceux qui exerceront une action en revendication, en résolution ou en révocation, se verront attribuer, si leur droit est reconnu fondé, l'indemnité due au propriétaire et remplaçant l'immeuble.

Système français

En France, la transmission de propriété de l'exproprié à l'expropriant s'effectue soit par la voie de la cession amiable, soit par celle du jugement d'expropriation.

Avant de recourir à l'autorité d'un jugement, l'Administration doit essayer d'obtenir la cession volontaire des biens nécessaires à l'exécution des travaux et n'est autorisée à provoquer l'expropriation que si elle échoue dans cette tentative.

La cession amiable est le contrat par lequel le propriétaire, dont les terrains sont compris dans le plan parcellaire dressé à fin d'expropriation, déclare consentir à céder à l'expropriant la propriété de ces terrains. Il y a traité amiable non seulement lorsque l'accord s'établit entre le propriétaire et l'Administration sur la cession et sur le prix, mais encore lorsque le traité porte seulement consentement à la cession, sans accord sur le prix, ou quand, inversement, le traité intervient après l'expropriation prononcée, sur la fixation de l'indemnité. Mais il n'y a cession de terrains que lorsque les parties sont à la fois d'accord sur la chose et sur le prix, accord auquel il ne peut être suppléé que par l'autorité compétente pour statuer sur la question de propriété. Le fait par un propriétaire d'avoir laissé volontairement l'Etat prendre possession de son terrain ne peut donc être considéré comme une cession de terrain transformant son droit en un droit de créance (1).

(1) Cass. Civ., 31 juillet 1843. Dalloz. Répertoire V. Expropriation, n° 224.

Conseil d'Etat, 21 mars 1902. D. 1903. 3. 36.

La cession amiable est une heureuse solution. Elle rend plus rapide la procédure de l'expropriation. Aussi le législateur français l'a-t-il facilitée en simplifiant les formalités pour l'adhésion des incapables propriétaires des biens désignés pour l'expropriation. Les représentants des incapables peuvent consentir la cession amiable avec l'autorisation du tribunal, donnée sur simple requête (art. 13, loi 1841). Lorsqu'il s'agit de l'aliénation d'un bien de l'Etat, d'un département, d'une commune, ou d'un établissement public, l'autorisation de justice est remplacée, suivant les cas, par une décision du ministre des finances, ou par une délibération du conseil général, du conseil municipal ou du conseil d'administration de l'établissement qui habilite le préfet ou le maire à consentir le traité amiable (art. 13 § 4 et 5, loi 1841).

Bien qu'ils puissent être passés en la forme administrative, les contrats de cession amiable ne constituent pas des actes administratifs. Les difficultés qu'ils peuvent soulever sont donc de la compétence des tribunaux civils (1).

Quand les expropriés ont consenti à la cession amiable de leurs droits sans accord sur le prix, le tribunal doit, aux termes de l'article 14 § 5 de la loi de 1841, donner acte du consentement et désigner le magistrat directeur du jury, mais il n'a pas besoin de prononcer l'expropriation et de s'assurer de l'accomplissement des formalités prescrites par le titre II de la loi. Le rôle du

(1) Cass. Req., 1^{er} août 1878. D. 79. 1. 167.

Cass. Civ., 5 juillet 1905. D. 1905. 1. 455.

Voir la note de M. Appleton au Dalloz 1905. 1. 425.

tribunal en pareil cas est seulement de s'assurer que l'expropriation a été précédée de la déclaration d'utilité publique et de l'arrêté du préfet désignant les localités et territoires où doivent avoir lieu les travaux (1).

La cession amiable, précédée d'une déclaration d'utilité publique et publiée dans les termes de la loi, produit tous les effets attachés au jugement d'expropriation, en ce qui concerne le transfert de la propriété de l'immeuble cédé ainsi que les droits des tiers sur cet immeuble (2). Elle a notamment pour effet de transmettre à l'expropriant l'immeuble libre de tous droits réels et de transporter les droits des tiers sur le prix. Elle entraîne résiliation des baux (3). Ces effets se produiraient même dans le cas où l'Administration déclarerait, postérieurement au contrat amiable, que l'immeuble objet de la cession doit rester en dehors des travaux à exécuter (4).

Quant à la cession amiable antérieure à la déclaration d'utilité publique, elle ne produit que les effets de la vente volontaire. L'expropriant ne peut alors se dispenser de procéder par voie d'expropriation contre l'usufruitier. Les baux n'étant pas résolus, les locataires sont sans qualité pour réclamer la formation d'un jury d'indemnité (5).

(1) Creton : art. 14, n° 156.

Cass. Civ., 12 juin 1888. D. 90. 1. 106.

(2) Cass. Civ., 2 août 1865. D. 65. 1. 256.

1^{er} juin 1881. Sirey 1881. 1. 381.

(3) Paris, 29 juillet 1864. D. 64. 5. 143.

Cass. Civ., 19 décembre 1904. D. 1905. 1. 129.

(4) Cass. Civ., 2 août 1865. D. 65. 1. 257.

(5) V. sur ces points : Paris, 15 février 1907. D. 1907. 2. 55.

— Conseil d'Etat, 19 janvier 1850. D. 51. 3. 7. — Paris, 14 août 1863. D. 1. 442.

Enfin il peut arriver que le traité amiable ait seulement pour objet d'autoriser la prise de possession immédiate des terrains par l'expropriant. Il appartient alors au juge du fait de décider si, sous cette forme, les parties ont entendu ou non céder et acquérir respectivement la propriété définitive des terrains (1). Dans le cas de la négative, l'expropriant doit, pour acquérir la propriété, faire ultérieurement prononcer l'expropriation et régler l'indemnité.

Ajoutons que les traités amiables sont soumis aux mêmes formalités que le jugement d'expropriation en ce qui concerne leur publication, leur transcription et la purge des hypothèques.

C'est seulement lorsque l'Administration n'a pu parvenir à traiter à l'amiable avec les propriétaires des immeubles que l'expropriation a lieu par la voie du jugement.

Le préfet transmet alors au procureur de la République de l'arrondissement où sont situés les biens, l'acte déclaratif de l'utilité publique, l'arrêté de cessibilité ainsi que les autres pièces constatant l'accomplissement des formalités exigées par la loi. Dans les trois jours, le procureur de la République doit requérir et le tribunal prononcer l'expropriation (art. 13 *in fine* et art. 14).

Il y a lieu d'envisager la compétence et la mission du tribunal, le contenu du jugement, sa publicité et sa notification, ses effets.

Des théories assez nombreuses ont été émises au sujet de la détermination des compétences respectives de la

(1) Cass. Req., 19 juin 1893. D. 94. 1. 483.

juridiction administrative et de la juridiction judiciaire. Il n'entre pas dans le cadre de notre étude de les examiner. La doctrine la plus généralement acceptée est celle qui se fonde sur la nature du droit en litige. Elle consiste à dire que l'autorité judiciaire est à la fois gardienne du droit de propriété, de la sécurité, de la liberté et de l'état des personnes (1). Cette doctrine a par elle-même une portée assez faible, car elle laisse en dehors d'elle presque toutes les contestations qui s'élèvent entre les particuliers et l'Administration. Au surplus, si notre droit en fait certaines applications, il la contredit assez souvent. Indiquons seulement ici, pour ne pas sortir de notre sujet, que la compétence administrative est admise pour les réclamations suscitées par les changements de noms de famille; la loi du 11 germinal an XI (art. 7) décide, en effet, que les réclamations des tiers à cet égard seront portées devant le Conseil d'Etat.

Quelle application reçoit la doctrine générale dans le domaine de l'expropriation. L'autorité judiciaire est gardienne du droit de propriété et en matière de propriété immobilière la loi paraît à première vue s'être montrée plus ferme pour maintenir la compétence intégrale du pouvoir judiciaire. La loi du 28 pluviôse an VIII, article 4, avait attribué compétence aux conseils de préfecture pour statuer sur les réclamations des particuliers « pour terrains pris par l'Administration ». Les conseils

(1) Ducrocq : *Cours de Droit administratif*, tome 2, p. 13, n° 420.

Laferrière : *Traité de la Juridiction administrative*, tome 1^{er}, p. 514 et suivantes.

de préfecture avaient donc mission de fixer l'indemnité d'expropriation qui avait été prononcée par l'administration active elle-même. A la suite de plaintes très vives de particuliers contre ce régime qui les sacrifiait complètement, la loi du 8 mars 1810 donna aux tribunaux judiciaires la double mission de prononcer l'expropriation et de fixer l'indemnité. Ce fut alors à l'Administration de se plaindre. Elle prétendit que les tribunaux civils d'arrondissement accueillaienent des demandes d'indemnité excessives. C'est pourquoi la loi du 22 juillet 1833, reproduite dans ses traits essentiels par celle du 3 mai 1841, consacra un système considéré comme transactionnel. Le droit de prononcer l'expropriation fut maintenu au tribunal d'arrondissement et le droit de fixer l'indemnité fut remis à un jury de particuliers, propriétaires fonciers, qui constituèrent aussi un tribunal judiciaire, puisqu'ils relèvent du Conseil suprême de la Cour de Cassation.

La mission du tribunal est donc de prononcer l'expropriation. Il n'a pas à apprécier l'utilité ou l'opportunité des travaux : son rôle consiste à vérifier si les formalités protectrices du droit de propriété ont été observées par l'administration. Notamment, il peut refuser de prononcer l'expropriation qui a été ordonnée par un décret ou par un acte de l'autorité inférieure, s'il estime qu'elle aurait dû être prescrite par une loi (1).

L'obligation de vérifier l'accomplissement des formalités légales préliminaires à l'expropriation implique, pour le tribunal, celle de constater cette vérification dans

(1) Laferrière, tome 1^{er}, p. 540.

le jugement lui-même (1). Le jugement d'expropriation doit contenir en outre les noms des propriétaires expropriés; la désignation par leur nature des terrains expropriés et de leur contenance; l'époque de la prise de possession, telle qu'elle a dû être fixée par l'arrêté du préfet qui a désigné les propriétés à céder. Toutefois cette dernière indication est tacitement subordonnée à la condition du jugement préalable de l'indemnité, et le tribunal doit éviter d'insérer dans sa décision quoi que ce soit de contradictoire avec ce principe (2). Le tribunal commet un de ses membres pour être directeur du jury d'expropriation et un suppléant pour le remplacer en cas de besoin.

Le jugement d'expropriation est porté à la connaissance des tiers intéressés au moyen d'une publication faite dans les termes de l'article 6. Il est affiché. Un extrait doit en être inséré dans l'un des journaux de l'arrondissement, ou, à défaut, dans l'un de ceux du département. Le jugement doit, de plus, être transcrit au bureau de la conservation des hypothèques.

En outre, le jugement doit être porté à la connaissance des propriétaires expropriés au moyen d'une notification faite au domicile qu'ils ont élu dans l'arrondissement de la situation des biens. A défaut d'élection de domicile, la signification a lieu en double expédition au maire, ou au fermier, locataire ou régisseur de la pro-

(1) Cass. Civ., 10 décembre 1883. D. 84. 5. 255. — 10 décembre 1900. D. 1902. 1. 111.

(2) Cass. Civ., 1^{er} mai 1835. Dalloz Répertoire. V. Expropriation, n° 271.

priété (art. 15 et 16). Les irrégularités de la notification n'ont aucun effet sur la validité du jugement lui-même (1), mais elles empêchent les délais de courir contre l'exproprié, notamment en ce qui concerne le pourvoi en cassation (2).

Le pourvoi en cassation est la seule voie de recours ouverte contre le pourvoi en cassation (art. 20, loi 1841). L'opposition, la tierce opposition, l'appel, la requête civile sont interdits (3). Il est vrai qu'un arrêt de la Cour de Metz (4) a implicitement décidé que l'expropriant a le droit d'appel contre un jugement refusant l'expropriation, et la Cour le droit de prononcer celle-ci et de commettre un juge pour exercer les fonctions de directeur du jury. Mais la Cour de Cassation (5) a jugé, sur pourvoi, dans l'intérêt de la loi, que l'arrêt qui prononce l'expropriation dans ces conditions est nul; cependant, elle a ajouté que si cet arrêt n'a été l'objet d'aucun pourvoi en cassation dans les délais légaux et acquis l'autorité de la chose jugée, les décisions du jury convoqué en vertu de cet arrêt, et sous la direction du magistrat qui y est désigné, seraient valables.

Le premier et principal effet du jugement d'expropriation est de transférer à l'expropriant la propriété de l'immeuble et de résoudre tous les droits dont il peut être

(1) Cass. Civ., 21 février 1882. D. 83. 1. 29. — 10 février 1896. D. 96. 2. 341.

(2) Mêmes arrêts et Cass. Civ., 15 juillet 1901. D. 1901. 1. 592. — 18 avril 1910. D. 1910. 1. 246.

(3) Cass. Civ., 11 mai 1858. D. 58. 1. 324.

(4) 15 janvier 1863. D. 63. 2. 171.

(5) Civ., 21 juin 1864. D. 64. 1. 446.

grevé. Par suite, les droits de propriété, d'usufruit, de servitude, etc., sont résolus et convertis en un droit de créance, ouvert au profit de ceux auxquels ils appartenaient. Mais la possession de l'immeuble demeure aux propriétaires expropriés jusqu'au paiement de l'indemnité, à titre de garantie de ce paiement.

D'après l'opinion qui a prévalu en doctrine et en jurisprudence, la propriété est acquise à l'expropriant même avant le jugement de l'indemnité (1). Il en résulte que, l'expropriation étant irrévocable, l'Administration ou le cessionnaire ne peut, même avant le paiement de l'indemnité, ni renoncer au bénéfice de l'expropriation (Bordeaux, 16 janvier 1832, Dalloz Répertoire V, Expropriation N° 326. Colmar, 23 juillet 1840, *ibidem*), ni dénier à l'exproprié le droit de requérir le règlement de l'indemnité (Cass. Civ. 13 février 1861, D. 61. 1. 136 et Req. 16 avril 1862, D. 62, 1. 300).

Le jugement d'expropriation transporte à l'expropriant la propriété de l'immeuble exproprié avec les droits et les obligations qui y sont attachés. Il anéantit les actions en résolution, en revendication et toutes actions réelles en tant qu'elles s'appliquent à l'immeuble lui-même, et transporte les droits des intéressés sur l'indemnité (art. 18, loi 1841). Ainsi l'usufruit, le privilège et l'hypothèque porteront donc désormais sur l'indemnité.

(1) Delalleau et Jousselin : *Traité de l'Expropriation pour cause d'utilité publique*, tome 1^{er}, n° 270.

Duffry de la Monnoye : *Théorie et Pratique de l'Expropriation pour cause d'utilité publique*, tome 1^{er}, p. 141.

Centra ; Cotelle : *Droit administratif*, tome 1^{er}, p. 446.

Le droit de servitude sera transformé en un droit de créance contre l'expropriant et tendra à l'obtention d'une indemnité propre et spéciale, distincte de l'indemnité due au propriétaire. De même les actions réelles auront pour objet l'indemnité représentative de l'immeuble (1). Le jugement doit, immédiatement après l'accomplissement des formalités de publicité et de notification, être transcrit au bureau de la conservation des hypothèques, afin de purger les privilèges ou hypothèques qui grèveraient l'immeuble.

Comparaison des législations

Si nous comparons maintenant les deux systèmes législatifs que nous venons d'exposer relativement à la transmission de la propriété, nous voyons aussitôt apparaître la supériorité de la législation française.

En premier lieu, il est inconcevable que la disposition égyptienne, suivant laquelle la propriété est transférée par la seule vertu de la publication du décret déclaratif d'utilité publique, soit maintenue à l'heure actuelle. Nous appelons de tous nos vœux son abrogation et l'intervention de la justice.

Gardien du droit de propriété individuelle, le tribunal civil prononce en France l'expropriation et opère le transfert de la propriété des immeubles expropriés. La justice n'intervient d'ailleurs qu'à défaut d'entente et de cession amiable entre l'Administration et les particuliers.

(1) Sur ces divers points, voir Crépon : *Code annoté de l'Expropriation*.

Toute organisation de la cession amiable est absente du droit égyptien. Et c'est une deuxième critique grave qu'il convient de lui adresser.

Nous constatons, d'autre part, que le jugement d'expropriation ou la cession amiable produisent en France les mêmes conséquences qu'en Egypte la publication du décret déclaratif, en ce sens que la propriété, avec tous ses accessoires, est transférée de l'exproprié à l'expropriant, et que l'immeuble est affranchi de toutes charges et actions réelles, remplacées par des droits sur l'indemnité.

Mais il existe une différence entre les deux législations. La publication du décret déclaratif opère, nous l'avons dit, *ergo omnes*, comme s'il y avait eu transcription. Tel n'est pas le caractère du jugement d'expropriation ou de la cession amiable. Les titulaires de droits réels consentis avant le jugement ou la cession par l'exproprié, mais qui n'ont encore ni transcrit ni inscrit, peuvent le faire utilement après le jugement ou la cession, si ces derniers ne sont pas encore transcrits. Le créancier hypothécaire et l'usufruitier peuvent de même rendre leur droit opposable à l'expropriant s'ils le transcrivent ou l'inscrivent avant la transcription du jugement ou de la cession. Le système français est encore ici préférable parce qu'il sauvegarde mieux les intérêts des tiers.

CHAPITRE V

Troisième phase de la procédure

FIXATION DE L'INDEMNITÉ

L'indemnité différencie l'expropriation d'une spoliation. C'est par elle surtout que s'opère la conciliation du droit de l'individu et de celui de la collectivité.

Nous allons examiner la fixation, soit amiable, soit judiciaire, de l'indemnité dans les législations égyptienne et française. Nous ferons une comparaison critique des deux systèmes. Puis nous étudierons les règles relatives à la fixation du chiffre de l'indemnité par les experts et par le jury, ainsi que la réquisition par l'exproprié de l'emprise totale de son immeuble.

Système égyptien

Dans la réglementation égyptienne, l'indemnité est fixée soit à l'amiable, soit judiciairement.

Considérons d'abord la tentative de fixation amiable. L'autorité compétente pour faire les offres est le moudir ou le gouverneur. Ces offres sont faites à l'expropriant, à l'exproprié et aux intéressés en vertu d'un usufruit ou d'un bail. La loi de 1907 dispose en effet :

« ART. 6. — Le moudir ou le gouverneur doit inviter

l'expropriant et l'exproprié à comparaître devant lui dans un délai de dix jours. Cette invitation doit être affichée dans les localités de la situation des immeubles.

« ART. 7. — S'il y a des intéressés à titre d'usufruit ou de bail, le propriétaire doit les convoquer lui-même, sinon il restera seul chargé vis-à-vis d'eux de l'indemnité. »

Rappelons que les usufruitiers et les locataires n'ont droit à une indemnité que si leurs titres sont antérieurs à la publication du décret déclaratif dans les journaux officiels.

Si les parties convoquées comme il vient d'être dit sont d'accord sur le montant de l'indemnité proposée par l'Administration, il n'y a pas de difficulté. Il est dressé un procès-verbal qui a la valeur d'un titre exécutoire et est assimilé à un acte notarié (art. 6 *in fine*); en conséquence, l'exproprié pourra saisir l'expropriant en vertu de ce titre pour obtenir son paiement.

Lorsque l'accord est intervenu, l'indemnité est jugée 15 jours après la séance de conciliation, sur la présentation d'un certificat négatif du bureau des hypothèques. S'il y a des oppositions, la somme disponible est déposée à la caisse du tribunal de la situation des immeubles; le reliquat est payé à l'ayant droit (art. 8).

A défaut d'accord, soit que les intéressés n'aient pas répondu à la convocation, soit que l'offre n'ait pas été acceptée, le moudir ou le gouverneur dresse le tableau des immeubles pour lesquels il n'y a pas eu accord par le fait des propriétaires, des locataires ou des usufruitiers et il les transmet avec le décret et les autres pièces au Président du Tribunal (art. 9).

Alors il est procédé à la fixation judiciaire de l'indemnité. Le président du tribunal doit, dans un délai de trois jours après la transmission des documents par le moudir ou le gouverneur, nommer un ou trois experts, choisis parmi les notables, et chargés de déterminer la valeur exacte de l'immeuble ou des immeubles à exproprier et de fixer l'indemnité qui peut être due aux autres intéressés (art. 10).

Dans cette ordonnance de nomination, le président doit préciser le délai dans lequel les experts sont tenus de déposer leur rapport; ce délai ne peut dépasser 15 jours.

Prestation de serment est donnée par les experts en même temps que le président fixe le commencement des opérations (art. 11).

Les experts doivent prévenir, par lettres recommandées, les parties intéressées six jours avant le début de leurs opérations, de sorte que ceux-ci puissent se présenter sur les lieux s'ils le jugent utile.

Quand leur mission est achevée, les experts envoient leur rapport au président du tribunal, qui le transmet au moudir ou gouverneur. Ce dernier donne aussitôt avis de la transmission du rapport à l'expropriant (art. 12).

Les parties peuvent attaquer l'expertise dans les formes ordinaires devant le Tribunal de première instance, dans les 20 jours à partir de la signification de l'arrêt ministériel ordonnant l'occupation des immeubles (art. 20).

Appel peut être interjeté dans les formes ordinaires. Les frais de l'expertise sont à la charge de la partie qui succombe (art. 17 *in fine*). Cette disposition signifie que

si l'indemnité fixée par les experts ne dépasse pas l'offre de l'Administration, les parties qui l'ont refusée doivent supporter les frais. Si l'indemnité est à la fois supérieure à l'offre de l'Administration et inférieure à la demande des parties, les dépens sont compensés de telle manière qu'ils soient supportés par les parties et l'Administration proportionnellement à leurs offres ou à leur demande avant le rapport des experts.

Système français

En France, la fixation de l'indemnité peut aussi être amiable ou judiciaire.

Lorsque l'expropriation a lieu au nom de l'Etat, le ministre des finances a qualité pour faire les offres; lorsqu'elle a lieu au nom du département, cette qualité appartient au préfet, en vertu d'une délibération du conseil général; lorsqu'elle a lieu au nom de la commune, ladite qualité appartient au maire, en vertu d'une délibération du conseil municipal.

Les offres doivent en premier lieu être notifiées aux propriétaires, aux locataires qui ont réclamé une indemnité dans le délai légal (1), ainsi qu'aux autres intéressés.

Les propriétaires et autres intéressés sont tenus de déclarer, dans la quinzaine qui suit l'accomplissement de toutes les formalités prescrites par la loi, s'ils acceptent les offres qui leur sont faites, et, s'ils ne les acceptent pas, de faire connaître le montant de leurs prétentions (art. 24, loi 1841). Le délai est doublé pour les incapables.

(1) Cass. Civ., 29 juin 1899. D. 99. 1. 344.

Si l'exproprié déclare accepter les offres, l'Administration rédige un acte. Cet usage pourrait être abandonné, puisque le contrat est prouvé par le jugement d'expropriation, par l'exploit d'offres et par celui qui constate l'acceptation. Les difficultés relatives à l'exécution de la convention amiable sont d'ailleurs de la compétence de l'autorité judiciaire (1).

Si les offres de l'Administration ne sont pas acceptées dans les délais, l'Administration cite devant le jury, qui sera convoqué à cet effet, les propriétaires et tous autres intéressés qui ont été désignés ou qui sont intervenus, pour qu'il soit procédé au règlement des indemnités.

L'Administration peut, sauf les droits des tiers, et sans accomplir les formalités de publication et de transcription, payer le prix des acquisitions amiables lorsqu'il n'excède pas 500 francs (art. 19, § 2). Cette disposition n'impose pas une obligation à l'Administration; aussi celle-ci peut-elle remplir quelques-unes des formalités de la purge et négliger les autres, par exemple se faire délivrer un certificat des hypothèques existantes et omettre les publications, affiches, et insertions prescrites pour mettre en demeure les créanciers non encore inscrits. Toutefois, lorsque l'Administration use de la faculté qui lui est accordée, elle paie à ses risques et périls. Et si, après avoir jugé entre les mains du vendeur, elle apprend

(1) Cass. Civ., 12 août 1868. D. 68. 1. 478.

Conseil d'Etat, 15 novembre 1895. Rec. Cons. d'Etat, p. 720.

Trib. Conflits, 12 mai 1883. D. 85. 3. 10.

Cass. Civ., 5 juillet 1905. D. 1905. 1. 455.

qu'il existe des créanciers hypothécaires, elle doit immédiatement faire les publications prescrites par l'article 15, § 1, puis faire transcrire le traité. Lorsque, à l'expiration de la quinzaine, elle a obtenu l'état des inscriptions, elle consigne une somme égale à celle qu'elle a déjà payée pour que cette somme soit distribuée entre les créanciers, suivant les règles du droit commun. De leur côté, les créanciers, s'ils n'acceptent pas cette fixation du prix, peuvent, dans la huitaine qui suit les publications et affiches, requérir le règlement de l'indemnité par le jury, mais ils ne peuvent pas contraindre l'Administration, en vertu de l'article 2168 du Code civil, à payer la totalité des créances inscrites ou à délaisser l'immeuble.

Ainsi est organisée, dans le règlement amiable entre l'expropriant et l'exproprié, la protection des créanciers hypothécaires. Leur sécurité résulte de leur droit de requérir la fixation de l'indemnité par le jury.

Nous arrivons maintenant à la fixation de l'indemnité par la voie judiciaire.

La composition du jury est minutieusement réglée par la loi française. Le Conseil général, dans sa session d'août, dresse une liste annuelle des personnes pouvant être appelées à en faire partie. Le choix du Conseil général s'exerce sur les listes électorales dressées conformément au décret du 2 février 1852. La liste annuelle comprend 36 personnes au moins et 72 au plus (1); le Conseil général apprécie, sur l'invitation du Préfet, le nombre de jurés à désigner dans les limites de ce mini-

(1) Le nombre des jurés est porté à 600 pour le département de la Seine et à 200 pour l'arrondissement de Lyon.

mum et de ce maximum. On a discuté sur le point de savoir si le Conseil général pourrait déléguer à la Commission départementale le soin d'établir la liste dont il s'agit. Nous ne voyons, pour notre part, aucune objection à la solution affirmative (1).

Sur la liste annuelle, la première chambre du Tribunal civil de l'arrondissement de la situation des biens (Loi de 1921), désigne les personnes qui doivent composer le *jury spécial* pour chaque expropriation. Le jury spécial se compose de 14 personnes (Loi de 1918).

Le Préfet transmet la liste des jurés au Sous-Préfet qui, après s'être concerté avec le magistrat directeur du jury, convoque les jurés et les parties. Les convocations doivent précéder de huit jours la réunion du jury. Quant au magistrat-directeur, on sait qu'il a été désigné par le jugement d'expropriation.

Lorsque les parties ont exercé les récusations auxquelles la loi leur donne droit, le magistrat-directeur procède à la constitution du *jury de jugement* qui, pour délibérer valablement, il faut, mais il suffit, qu'ils soient au nombre de six (au lieu de neuf d'après la loi de 1841).

Le procès-verbal des opérations, dressé par le greffier sous la direction du magistrat-directeur, constitue un acte authentique et fait foi jusqu'à inscription de faux (1). Ces opérations sont, du reste, réglées en détail par la loi. Les jurés, avant tout, doivent prêter serment de remplir leur mission avec impartialité. Les pièces et

(1) Daffry de la Monnoye, *loc. cit.*, t. 1^{er}, p. 319. Se prononce formellement en ce sens.

(1) Cassation, 26 novembre 1862. D. 63. 1. 252.

documents leur sont produits; les parties comparaissent devant eux et concluent. Le jury a le droit d'entendre toute personne qui peut l'éclairer, de se transporter sur les lieux pour les visiter. Quand les débats sont clos, le jury doit délibérer sans désenparer. Sa décision est remise par son président au magistrat-directeur. Celui-ci la déclare exécutoire et envoie l'Administration en possession, à charge de juger ou de consigner l'indemnité.

C'est le magistrat-directeur qui fait la liquidation des dépens. Elle s'opère d'après les principes suivants : Si l'indemnité réglée par le jury ne dépasse pas l'offre de l'Administration, les parties qui l'ont refusée sont condamnées aux dépens. Si l'indemnité est égale à la demande des parties, l'Administration est condamnée aux dépens. Si l'indemnité est à la fois supérieure à l'offre de l'Administration et inférieure à la demande des parties, les dépens sont compensés entre celles-ci et celle-là dans les proportions de leur offre ou de leur demande avec la décision du jury.

Comparaison des législations

Le rapprochement des législations, en ce qui concerne la fixation de l'indemnité, va encore mettre en relief les vices du système égyptien en faisant ressortir les avantages des solutions françaises.

Le législateur égyptien a oublié, dans la réglementation de la fixation amiable, les titulaires de servitudes existant sur l'immeuble exproprié. Ils ont droit à une indemnité distincte de celle du propriétaire, comme les

locataires ou fermiers. Si le propriétaire ne les a pas convoqués, sera-t-il tenu de leur payer cette indemnité? Peuvent-ils se rendre d'eux-mêmes à la séance de conciliation et réclamer une indemnité? Si l'accord n'intervient pas entre eux et l'expropriant, y aura-t-il lieu à une fixation judiciaire? Autant de points sur lesquels la loi égyptienne a gardé un silence qui semble bien commander une réponse négative et sacrifier les droits des titulaires de servitudes.

De plus, le législateur égyptien a méconnu le droit de l'usufruitier en le traitant de la même manière que le locataire et en considérant qu'il avait, comme ce dernier, droit à une indemnité distincte de celle du propriétaire (art. 7 *in fine*), ce qui est une erreur. L'expropriation ne doit pas avoir d'autre conséquence pour l'usufruitier que de faire porter sur une somme d'argent son droit qui portait jusque-là sur un immeuble. Elle ne peut pas conférer à cet usufruitier le droit de réclamer une indemnité. Comment, d'ailleurs, celle-ci pourrait-elle être évaluée sans qu'on méconnût les intérêts de cet usufruitier, ceux du propriétaire ou ceux de l'expropriant?

La disposition que nous critiquons est à la fois trop sévère et trop large pour l'usufruitier. Elle est trop sévère en exigeant que le titre constitutif de l'usufruit ait une date certaine antérieure au décret d'expropriation. Cette exigence n'a aucune raison d'être et fait échec au principe général suivant lequel les actes font foi de leur date, par eux-mêmes, dans les rapports des parties contractantes. En notre espèce, la question de l'usufruit ne se pose pas entre l'usufruitier et l'expropriant. Qu'importe à ce dernier que l'indemnité qu'il doit à l'exproprié soit

ou non grevée d'usufruit! La question n'a d'intérêt que dans les rapports de l'usufruitier et de l'exproprié, nu-propiétaire de l'immeuble ou de l'indemnité. C'est l'exproprié qui peut seul contester le droit de l'usufruitier. Aussi n'y avait-il pas lieu d'imposer à celui-ci, dans ses rapports avec le nu-propiétaire, l'obligation de produire un titre ayant date certaine antérieure au décret d'expropriation.

D'autre part, la disposition envisagée est trop large en ce qu'elle n'exige pas que l'usufruitier fournisse caution au nu-propiétaire. En effet, l'usufruit qui portait jusqu'alors sur l'immeuble se trouve transformé en un quasi-usufruit, puisqu'il a désormais pour objet une somme d'argent. Tandis que l'usufruitier, avant l'expropriation, ne pouvait que jouir de l'immeuble, sans en altérer la substance, ce qui était la sauvegarde du nu-propiétaire, à partir de l'expropriation au contraire le quasi-usufruitier a le droit de disposer de la somme d'argent et même de la consommer sous la seule obligation de la restituer au nu-propiétaire à l'expiration de l'usufruit. On voit donc que la situation du nu-propiétaire se trouve singulièrement empirée. En conséquence, la loi aurait dû imposer à l'usufruitier l'obligation de fournir caution afin de garantir au nu-propiétaire la restitution de l'indemnité le jour où l'usufruit prendra fin.

Bien qu'elle ait gravement méconnu le caractère de son droit, la loi égyptienne a néanmoins permis à l'usufruitier d'intervenir dans la fixation amiable de l'indemnité et, au besoin, d'en exiger la fixation judiciaire (art. 7 *in fine*, art. 9 *in fine*). L'usufruitier peut aussi éviter de voir son droit de jouissance transporté sur un capital

inférieur à la valeur de l'indemnité. Et il est du reste pré-muni contre ce danger par l'intérêt personnel qu'a le propriétaire à obtenir une indemnité aussi élevée que possible, celle-ci devant lui revenir à l'expiration de l'usufruit.

Mais nous allons voir qu'il est d'autres intéressés qui ne sont pas protégés contre ce danger par l'intérêt personnel du propriétaire exproprié à qui la loi n'a donné aucun moyen de sauvegarder leurs droits. La loi égyptienne n'a pas protégé les droits des créanciers privilégiés et hypothécaires inscrits sur l'immeuble exproprié, ni ceux des titulaires d'actions réelles ayant cet immeuble pour objet.

La loi ne s'est occupée des premiers qu'au moment du paiement de l'indemnité. L'article 8 décide que, s'il y a des inscriptions, l'indemnité est déposée à la caisse du Tribunal, ce qui implique évidemment que l'indemnité sera ensuite distribuée par voie d'ordre entre les créanciers inscrits. Mais de quelle indemnité les créanciers inscrits devront-ils se contenter? De celle qui aura été fixée d'accord entre l'expropriant, cherchant à payer le moins possible, et l'exproprié n'ayant aucun intérêt personnel à obtenir une juste indemnité, si la valeur totale de son immeuble est dépassée par le chiffre des inscriptions. Dès lors, les créanciers inscrits sont à la merci d'une collusion frauduleuse entre l'exproprié et l'expropriant, et ce péril est loin d'être chimérique quand l'expropriant est autre que l'Etat.

A défaut de la garantie ordinaire de la purge, impossible en matière d'expropriation, la loi aurait dû leur donner une autre garantie en décidant que si l'immeuble

exproprié est grevé d'inscription, aucune fixation amiable de l'indemnité ne pourra être faite, que cette fixation sera nécessairement judiciaire et que les créanciers inscrits auront le droit d'intervenir devant le Tribunal pour discuter le rapport des experts.

Les mêmes observations s'appliquent à ceux qui ont introduit avant le décret d'expropriation une action réelle, encore pendante, ayant l'immeuble pour objet. L'article 29 dit que leur droit sera transporté sur le prix et il est vraisemblable qu'ils pourront, en vertu de l'article 8, empêcher le paiement de l'indemnité à l'exproprié en y faisant opposition. Mais l'indemnité sur laquelle leur droit est transporté, en cas de réussite de leur action, est l'indemnité fixée d'accord entre l'expropriant et l'exproprié; or celui-ci n'a aucun intérêt personnel dans cette fixation, puisqu'il prévoit que cette indemnité sera attribuée aux autres.

La loi égyptienne a donc le tort grave d'autoriser la fixation amiable entre l'expropriant et l'exproprié dans les hypothèses que nous venons d'examiner. Il est à souhaiter qu'elle soit modifiée en ce sens que la fixation judiciaire de l'indemnité sera obligatoire toutes les fois qu'il existera, soit une inscription sur l'immeuble, soit une action réelle ayant l'immeuble pour objet et déjà introduite au moment de la publication du décret. Il s'agirait donc d'étendre à toutes les catégories intéressées la disposition de l'article 27 qui ne concerne que les mineurs, les incapables, les absents et les établissements pieux, lorsque l'expropriation est poursuivie par un autre que par l'Etat.

La voie est ici indiquée par la loi française qui, nous

l'avons vu, permet aux créanciers, lorsqu'ils n'acceptent pas le prix fixé d'accord entre l'expropriant et l'exproprié, de requérir le règlement de l'indemnité par le jury.

En ce qui concerne la fixation judiciaire de l'indemnité, il est à peine besoin de faire ressortir la supériorité de la législation française. L'institution du jury procure aux intéressés le maximum de sécurité; elle est très préférable à celle des experts, au nombre de trois au plus, et arbitrairement désignés par le président du Tribunal.

Toutefois, il convient de remarquer que les inconvénients du système égyptien sont en partie compensés par le droit qui appartient aux intéressés d'attaquer le rapport des experts, suivant les règles ordinaires, devant la Cour d'appel et la Cour de cassation. Au contraire, la décision du jury, en France, n'est susceptible que d'une seule voie de recours, de sa nature même restreinte à des cas limitativement déterminés : le pourvoi en cassation.

Règles relatives à la fixation du chiffre de l'indemnité par les experts et le jury. Réquisition d'emprise totale

Pour comprendre la fixation du chiffre de l'indemnité, il faut distinguer deux hypothèses : celle de l'expropriation totale de l'immeuble, celle de son expropriation partielle. Considérons d'abord ce qui se passe en Egypte. Si l'immeuble est exproprié en entier, sa valeur est fixée d'après son état actuel au moment de l'expropriation et sans tenir compte de la plus-value qu'il a acquise ou qu'il peut acquérir après l'exécution des travaux. On ne doit pas non plus tenir compte des constructions, des amélio-

ractions ou des augmentations d'aucune sorte qui surviennent après la publication du décret d'expropriation dans les deux journaux officiels. Le § 2 de l'article 15 de la loi de 1907 déclare que ces constructions, plantations et améliorations doivent être considérées comme faites de mauvaise foi et dans l'intention de nuire à l'expropriant. Cette présomption de fraude est inutile et l'on conçoit très bien que, sans y avoir recours, le législateur rejette une demande d'indemnité correspondant aux augmentations dont il s'agit.

La publication du décret aux journaux officiels opérant transfert de la propriété au profit de l'expropriant, il ne pouvait être question de faire entrer dans le calcul de l'indemnité les améliorations. En effet, le prix ne peut être que la représentation de la valeur de l'immeuble telle qu'elle existe au moment du transfert, et, d'autre part, l'exproprié, n'étant plus propriétaire à partir de la publication du décret, a fait ses plantations et améliorations sur le terrain d'autrui, sans pouvoir invoquer sa bonne foi.

Si — et c'est la seconde hypothèse — l'immeuble n'est exproprié qu'en partie, on suit, pour la fixation de l'indemnité, les règles suivantes :

a) Si la valeur de la partie qui reste est augmentée en raison des travaux exécutés, la plus-value doit être déduite de l'indemnité à la condition que celle-ci ne soit pas réduite à moins de la moitié. Ainsi, supposons qu'un immeuble valant 10.000 francs, soit exproprié pour moitié et que la valeur de la moitié qui reste soit augmentée de 1.000 francs par suite des travaux, l'exproprié ne peut pas prétendre à une indemnité de plus de 4.000 francs.

Mais supposons que l'augmentation soit de 3.000 francs, l'indemnité ne doit pas être inférieure à 2.500 francs.

b) Si la valeur de la partie qui reste est, au contraire, diminuée à raison des travaux, l'indemnité doit être augmentée d'autant, sans qu'elle soit toutefois supérieure à la moitié de la valeur avant l'augmentation.

Statuant sur la seconde hypothèse, qui est la plus fréquente, l'article 4 de la loi de 1907 donne au propriétaire le droit de demander l'achat de la partie non comprise dans l'expropriation. L'Administration est tenue d'accepter cette demande, lorsqu'elle a été faite au plus tard le jour de la séance de fixation amiable de l'indemnité chez le moulin. Formulée après cette date, la demande en question peut être librement acceptée ou rejetée par l'Administration.

Il faut d'ailleurs observer que cette réquisition n'est permise par la loi de 1907 qu'au propriétaire d'un bâtiment; le propriétaire d'un terrain non bâti ne saurait donc l'exercer.

En cas d'exercice de la dite réquisition, l'expropriant doit acheter la partie dont il n'a pas besoin au prix fixé d'accord ou judiciairement, de la même manière que la partie expropriée.

La partie ainsi achetée en supplément n'est pas comprise dans l'expropriation. Celle-ci ne comprend que ce qui est indiqué dans les annexes du décret d'utilité publique, et c'est cela seulement dont l'utilité publique exige l'acquisition par l'Administration. Au contraire, c'est l'utilité de l'exproprié qui fait ajouter à l'emprise la partie dont il requiert l'achat.

De là découlent des conséquences importantes. L'ex-

propriant, n'étant qu'un acquéreur ordinaire (et non propriétaire suivant les règles spéciales de l'expropriation) de la partie qu'il a été obligé d'acheter, sera soumis aux règles du droit commun. Il n'y aura pas purge de plein droit des hypothèques et des droits réels grevant cette partie du bien. L'expropriant ne deviendra propriétaire vis-à-vis des tiers que par la transcription de son acte d'achat et les créanciers privilégiés et hypothécaires du chef du vendeur pourront utilement s'inscrire jusqu'à cette transcription.

Tel est le droit égyptien. Si nous considérons maintenant le droit français, nous voyons que celui-ci permet aussi dans certains cas au propriétaire de requérir l'emprise totale de son immeuble (1). Il en est ainsi s'il s'agit d'un terrain bâti, lorsque l'expropriation touche une partie quelconque du bâtiment. Il en est encore ainsi d'un terrain non bâti, mais à la condition que trois conditions soient réunies : 1° Que le terrain soit réduit au quart de sa contenance totale; 2° Que le propriétaire ne possède aucun autre terrain contigu; 3° Que la parcelle ainsi réduite soit inférieure à dix ares (2).

Dans tous ces cas, le propriétaire doit faire la réquisition de l'emprise totale dans un délai de quinzaine, à partir de la notification qui lui a été faite des offres de l'Administration, par une déclaration formelle adressée au magistrat directeur du jury (art. 50).

D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, il

(1) Delalleau et Jousselin : *Traité de l'Expropriation pour cause d'utilité publique*, t. 2, n° 830 et suivants.

(2) Cass. Civ., 3 décembre 1878. Sirey 79. 1. 80.

n'y a pas non plus, dans cette hypothèse, expropriation proprement dite, mais acquisition imposée à l'Administration par le propriétaire en vertu de la loi (1).

Il en résulte notamment qu'il n'y a pas lieu de résilier les baux et d'accorder une indemnité aux locataires (2). Il en résulte encore, et c'est une conséquence tirée par la loi elle-même, qu'il n'y a pas lieu dans ce cas à l'exercice par le propriétaire du droit de préemption, c'est-à-dire du droit d'acquérir par préférence à toute autre personne les terrains enlevés par des travaux d'utilité publique, lorsque ces terrains ne reçoivent pas cette destination. Un tel droit n'appartient qu'au propriétaire exproprié (3).

Toutes les règles que nous venons d'analyser ont pour but la détermination exacte de la valeur de l'immeuble à exproprier.

La fixation de l'indemnité par les experts ou le jury, est gouvernée par des règles d'autre nature qu'il y a lieu de faire connaître.

En premier lieu, l'indemnité doit être fixée en argent d'une manière certaine. A moins d'un consentement formel de l'exproprié, les experts ou le jury ne pourraient, par exemple, allouer, même pour partie de l'indemnité, des travaux à effectuer, une cession de terrain ou de matériaux, ou des récoltes.

En second lieu, l'indemnité allouée par les experts

(1) Cass. Req., 14 juillet 1847. D. 47. 1. 251.

Cass. Req., 2 juillet 1872. D. 72. 1. 217.

(2) Cass. Civ., 19 mars 1872. D. 72. 1. 106.

(3) Douai, 28 février 1911. D. 1911. 2. 213.

ou le jury ne peut en aucun cas être inférieure aux offres de l'Administration ni supérieure à la demande de la partie intéressée.

D'autre part, les experts égyptiens allouent des indemnités distinctes aux parties qui se présentent à des titres différents, comme propriétaires, titulaires de servitudes, fermiers, locataires, usufruitiers. Il convient de noter ici la différence du système égyptien et du système français. D'après la loi française, le jury fixe une seule indemnité sur laquelle le nu-propriétaire et l'usufruitier, par exemple, exercent leurs droits. L'usufruit devient un quasi-usufruit. L'usufruitier est propriétaire de l'indemnité avec la faculté d'en disposer librement, à la charge de la restituer à la fin de l'usufruit au nu-propriétaire. C'est un point que nous avons déjà examiné.

Enfin, en France, comme en Egypte, s'il y a litige sur le fond du droit, et chaque fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité, les parties sont renvoyées devant le juge compétent.

CHAPITRE VI

Quatrième et cinquième phases de la procédure

Païement de l'indemnité et prise de possession

Nos explications sur ce point pourront être assez brèves, car le règlement de l'indemnité n'envisage pas de principe important. Le point capital est de savoir si, dans les deux législations, le paiement de l'indemnité doit être préalable à la prise de possession par l'expropriant.

En Egypte, si les parties sont d'accord sur le montant de l'indemnité et s'il n'y a aucune opposition ni inscription, l'indemnité est payée par l'expropriant à l'exproprié 15 jours après la séance de conciliation. Dans le cas contraire, il y a lieu à la fixation judiciaire et l'indemnité offerte doit être déposée à la caisse du tribunal compétent pour estimer cette indemnité, dès que l'expropriant aura été avisé par le moudir ou le gouverneur de la transmission du rapport qui lui a été faite par le président du tribunal.

Si, dans le délai de 30 jours à partir de la signification administrative de l'arrêté d'occupation des immeubles, l'expropriant n'a pas attaqué l'expertise devant le tribunal, l'exproprié a le droit de retirer l'indemnité sans que cela puisse faire cesser son action judiciaire : seulement, le débat est désormais limité à l'excédent réclamé par lui d'après le rapport des experts.

Enfin, s'il s'agit d'un immeuble qui appartient à un incapable, ou d'un immeuble wakf, c'est-à-dire frappé d'inaliénabilité, les tuteurs, curateurs ou administrateurs ne peuvent retirer l'indemnité sans une autorisation spéciale de l'autorité compétente. En outre, pour le wakf, le prix doit être versé à l'Administration générale des wakf, si le bien est musulman, et, dans les autres cas, à l'autorité dont le bien relève.

En France, malgré les différences de détail de la procédure, ce sont des principes semblables qui s'appliquent en ce qui concerne le paiement de l'indemnité. Mais s'il existe des obstacles légaux au versement de l'indemnité entre les mains de l'ayant droit, ou si celui-ci refuse de recevoir l'indemnité, la prise de possession est autorisée après offres réelles et consignations.

Et nous touchons ici à la question capitale, sur laquelle nous allons voir diverger les deux législations : celle du paiement de l'indemnité préalable à la prise de possession.

Comment les choses se passent-elles en Egypte ? Il n'y a pas de difficulté sans doute si la situation est réglée à l'amiable. Mais si l'indemnité a été judiciairement fixée, le ministre des Travaux publics, sur la vue du certificat de dépôt de l'indemnité délivré à l'expropriant par la caisse du Tribunal, prend un arrêté ordonnant l'occupation des immeubles expropriés (art. 18). Cet arrêté est signifié à l'exproprié avec sommation de délaisser dans la quinzaine. Ce délai expiré, l'Administration peut prendre possession par la force, après avis au Consulat s'il s'agit d'un étranger (art. 19).

Ainsi se trouve violé le principe essentiel, qui consti-

tue une garantie importante du droit de propriété, d'après lequel l'expropriant ne doit pas prendre possession des immeubles expropriés, bien qu'il en soit devenu propriétaire, avant le paiement de l'indemnité. En effet, si l'on se reporte aux textes que nous venons de citer, on voit que l'Administration peut entrer en possession avant que l'exproprié ait été payé, puisque ce dernier, comme nous l'avons dit, n'a le droit de retirer l'indemnité déposée que 30 jours après la signification de l'arrêté et à la condition que l'expropriant n'ait pas attaqué cet arrêté.

Sans doute, on peut invoquer en faveur de la réglementation égyptienne cette considération que la loi a regardé comme une garantie suffisante du droit de l'exproprié le dépôt à la caisse du tribunal de l'indemnité fixée par l'expertise. Mais il n'en est pas moins vrai qu'il est fait échec à la règle du paiement préalable de l'indemnité. La dépossession est toujours antérieure au paiement de 15 jours, et, lorsque l'expropriant a attaqué l'expertise, elle l'est de tout le temps du procès engagé au sujet de l'indemnité en première instance et en appel.

La législation française est plus respectueuse du principe de l'indemnité préalable. Car l'Administration française ne peut entrer en possession de l'immeuble exproprié qu'après paiement de l'indemnité aux intéressés ou consignation de cette indemnité, telle qu'elle a été évaluée par le jury, à la Caisse des dépôts et consignations et en vertu de l'ordonnance du magistrat directeur du jury qui a rendu exécutoire la décision de ce dernier.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, nous sommes en mesure de répondre à la question générale que nous avons posée au début : suivant quelles idées générales et dans quelle mesure la législation française et la législation égyptienne ont-elles concilié, dans la réglementation de l'expropriation, le droit de propriété individuelle avec les nécessités publiques?

Qu'il s'agisse de la déclaration d'utilité publique et de la désignation des immeubles à exproprier, qu'il s'agisse de la transmission de la propriété de l'exproprié à l'expropriant, de la fixation et du paiement de l'indemnité, ou de la prise de possession par l'Administration, la législation française, malgré son évolution contemporaine vers les tendances collectives, s'est montrée beaucoup plus respectueuse que la législation égyptienne du droit de propriété individuelle. Elle a entouré celle-ci, dans toutes les phases de la procédure, de garanties que le droit égyptien ignore ou n'organise que d'une manière insuffisante.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que l'Administration française ait tenté, par des moyens détournés et abusifs, de se soustraire à la nécessité d'indemniser les particuliers, tout en faisant l'acquisition dont elle a besoin. D'une façon générale, elle a cherché à réaliser des expro-

priations indirectes sans indemnités à l'aide d'actes de délimitation du domaine public naturel, fluvial ou maritime, empiétant sur la propriété privée.

L'Administration a vu ses prétentions échouer. Car la Cour de cassation a reconnu aux tribunaux judiciaires le pouvoir d'apprécier la légalité des décrets ou des arrêtés préfectoraux de délimitation et d'accorder des indemnités aux individus victimes d'une dépossession abusive. Cette jurisprudence a été critiquée par certains auteurs (1), approuvée par d'autres (2). Elle n'en a pas moins persisté (3). Et, sans entrer ici dans une discussion qui nous ferait sortir du cadre de notre étude, nous dirons simplement qu'elle se justifie par cette idée que l'autorité judiciaire est gardienne des droits privés.

Ce n'est donc pas seulement dans la législation de la France, mais aussi dans sa jurisprudence, que nous trou-

(1) Ducrocq : *Droit administratif*, tome 2, p. 151.

Berthelemy : *La question de la Délimitation des Fleuves et Rivières*, d'après la nouvelle loi sur le régime des eaux. *Revue générale de l'Administration*, 1879, p. 385.

Barilleau : *Revue de Droit public et de Science politique*, 1901, p. 529.

(2) Laferrière : *Juridiction administrative*, p. 551.

Hanrion : *Droit administratif*, 1914, p. 716 et 717, note.

Bouvier : *La Délimitation du Domaine public fluvial et la loi du 8 avril 1898*, dans la « *Revue critique* », 1899, n° 1 et 2.

Saulaville : *La Délimitation des Fleuves et Rivières*, « *Revue générale d'Administration* », 1899, p. 395.

(3) Notamment Trib. des Conflits, 10 décembre 1899.

vons le souci constant de la protection du droit de propriété. Il nous reste, en terminant, à émettre le vœu que le législateur égyptien soit inspiré de plus en plus vivement par un pareil souci.

Vu : *Le Doyen,*

F. LARNAUDE,

Lu et approuvé : *Le Président,*

R. JACQUELIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPEL.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
------------------------	---

CHAPITRE PREMIER

Historique	10
----------------------	----

CHAPITRE II

Titulaires du droit d'expropriation et choses suscep- tibles d'être expropriées	18
Qui peut exproprier	18
Choses susceptibles d'expropriation :	
Tous les immeubles peuvent être expropriés . . .	21
Seuls les immeubles peuvent être expropriés . . .	28
Etendue du pouvoir d'expropriation	30

CHAPITRE III

1^{re} Phase de la procédure

La déclaration d'utilité publique :

Formalités préliminaires ou subséquentes	34
--	----

Déclaration d'utilité publique :

Formes	36
Effets	39
Recours	39

CHAPITRE IV

2^e Phase de la procédure

La Transmission de la propriété :

Système égyptien	42
Système français	45
Comparaison des législations	54

CHAPITRE V

3^e Phase de la Procédure

Fixation de l'indemnité :

Système égyptien	56
Système français	59
Comparaison des législations	63
Règles relatives à la fixation du chiffre de l'indemnité par les experts et le jury. Réquisition d'emprise totale	68

CHAPITRE VI

4^e et 5^e Phases de la procédure

Païement de l'indemnité et prise de possession . . .	74
CONCLUSION	77

Imp. LA TYPO-LITHO, 44, rue Danicourt, Malakoff (Seine)
